
 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU -001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI:05/05/2021	Página 1 de 83

Tabla de Contenido:

1. Justificación	2
2. Objetivo	3
3. Campo de aplicación	3
4. Glosario y Siglas	4
5. Desarrollo	7
5.1 Aspectos generales.....	7
5.1.1 La naturaleza administrativa del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.....	7
5.1.2 Normatividad aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionatorio.....	9
5.1.3 Principios generales de la actuación administrativa consagrados en la Ley 1437 de 2011	10
5.1.4 Principios generales del derecho administrativo sancionatorio fiscal.	14
5.1.5 Sujetos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal	18
5.1.6 Distribución de competencias en la Contraloría General de la República para el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.....	18
5.1.7 Impedimentos y Recusaciones.....	21
5.1.8 De las multas y sanciones	22
5.1.9 Caducidad.....	25
5.1.10 Prescripción	25
5.2 Elementos estructurales de la conducta reproachable	25
5.2.1 Legalidad	26
5.2.2 Tipicidad	27
5.2.3 Antijuridicidad	31
5.2.4 Culpabilidad	32
5.3 Aspectos Procesales.....	34
5.3.1 Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal	35
5.3.1.16Registro de Sanciones.	68
5.3.2 Otros aspectos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal	69
5.3.2.1 Saneamiento de irregularidades	69
5.3.2.2 Solicitud de revocatoria directa.....	71
5.3.2.3 Multa a quien no recibe salario	71
5.3.2.4 Los términos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y la caducidad	73
5.3.2.5. Registro Público Sanciones	75
5.3.2.6. Sobre la suspensión provisional en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal	77
5.3.2.7. Sobre la garantía al debido proceso y la designación del defensor de oficio.	78
6. Normatividad y Documentos de referencia.....	79

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 2 de 83

6.1	Normatividad	79
6.2	Sentencias Corte Constitucional	80
6.3	Conceptos Oficina Jurídica	80
7.	Anexos, plantillas y formatos	83
8.	Control de Cambios	83
9.	Vigencia, derogatorias y transición	83

1. Justificación

El Estado Social de Derecho centra su atención en el ciudadano, como fundamento y fin del ordenamiento jurídico y las instituciones. Bajo esta noción, las autoridades públicas se encuentran instituidas para garantizar un adecuado y justo orden político, económico y social.

La Contraloría General de la República tiene la obligación de vigilar, con criterios de eficiencia y oportunidad, la buena gestión de los recursos que pone a disposición el Estado, para la consecución de esa finalidad social¹. En este sentido, su papel resulta trascendental para la consolidación del Estado Social de Derecho, estando dotada por el ordenamiento jurídico de mecanismos para ejercer la función pública de control fiscal; entre ellas, el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal².

De ahí, que esta Guía tiene como objetivo orientar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, como instrumento metodológico para la correcta aplicación del mismo, con el fin de lograr, una actuación eficaz y garantista; máxime que la Ley 1437 de 2011³, al regular su trámite, impone su aplicación y a su vez la actualización en las orientaciones que requieren los operadores jurídicos frente a su aplicación⁴.


Esta herramienta facilitará la comprensión del procedimiento a la luz de disposiciones normativas, así como de las nuevas facultades correctivas con que ha sido dotada la entidad; reglas fijadas en el Decreto Ley 403 de 2020 (Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal) y en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0039 del 13 de julio de 2019 (*Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones*), derogando en su artículo 14 las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Resolución Orgánica 0029 de 2019, por medio del cual se precisaron las competencias en materia de su

¹ El inciso 1 del artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, establece que la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

² Se acoge el concepto de procedimiento y no de proceso, de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011, que lo concibe como el conjunto de actuaciones, etapas y momentos para la expedición de un acto administrativo que decide de fondo el asunto.

³ Modificada por la Ley 2080 del 25-01-2021.

⁴ El numeral 17 del artículo 268 de la Constitución Política, 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. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 3 de 83

conocimiento y trámite y la Resolución Orgánica No. 0031 de 2019 y modifica en lo pertinente los artículos 3 y 6 de la resolución Orgánica 6541 de 2012.

El propósito de este documento es dotar al operador jurídico dentro de la Contraloría General de la República, de un marco teórico-conceptual del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal; así como un esquema del mismo, como criterio de ayuda metodológica para su desarrollo.

Se incorporan también las posiciones adoptadas por las Altas Cortes sobre el procedimiento administrativo sancionatorio, así como los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República; articulándolos con el nuevo procedimiento administrativo sancionatorio que establece la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y complementado con las disposiciones contenidas en Título IX del Decreto Ley 403 de 2020, *"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"* y se establecen disposiciones relacionadas con el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal de los órganos de control fiscal.

En este orden, para una adecuada aplicación de las normas legales y reglamentarias del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, en todo el país, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario en calidad de líder del Macroproceso Control Fiscal Micro – CMI, en coordinación con la Sala fiscal y Sancionatoria de la CGR asumieron el compromiso de actualizar la Guía Manual para el Desarrollo del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal en tres capítulos: i) aspectos generales, ii) elementos estructurales, y iii) aspectos procedimentales, junto con los anexos, para mayor entendimiento del operador jurídico.


Bajo lo señalado, se presenta este instrumento jurídico oficial para su debida aplicación; Guía que se incorpora al Sistema de Gestión y Control Interno (SIGECI) cuya Versión 1.0 sustituye la Guía Manual para el Desarrollo del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal que fue publicada en el aplicativo SIGECI en octubre 31 de 2019.

2. Objetivo

Orientar a los operadores jurídico - fiscales de la Contraloría General de la República en el trámite de los procesos administrativos sancionatorios de cara a la Ley 1437 de 2011 o Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo y su modificación mediante Ley 2080 del 25 de 01 enero de 2021, al Decreto-Ley 403 de 2020 y a la Resolución Organizacional No. 0039 de 2020 y demás normas que sean concordantes.

3. Campo de aplicación

Esta Guía, para la aplicación de la potestad sancionatoria fiscal en su versión 2.0, será aplicable tanto en el nivel central como en el desconcentrado (Gerencias Departamentales Colegiadas), en todos los Procedimientos Administrativos Sancionatorios Fiscales que adelante la Contraloría General de la

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 4 de 83

República.

4. Glosario y Siglas

A continuación, se exponen los principales términos de uso común en materia de Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que serán abordados en la presente Guía, indicando brevemente su significado conceptual, organizados por orden alfabético.

Abogado sustanciador. Es el profesional perteneciente a la Contraloría General de la República de nivel central o desconcentrado (Gerencias Departamentales Colegiadas), quien proyecta los documentos para la firma del funcionario de conocimiento.

Actos de trámite. Son las actuaciones o labores que dan impulso al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, actos que por regla general no son susceptibles de recurso alguno.

Actos definitivos. Son los documentos en los que se plasma la voluntad de la administración; son definitivos aquellos actos administrativos por los cuales se decide de fondo un asunto, por lo cual son objeto de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Alegatos. Oportunidad que tienen los implicados para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus derechos e intereses, de conformidad con las actuaciones surtidas en el proceso y las pruebas incorporadas a este.


Antijuridicidad. Se reconoce como la lesión o puesta en peligro de un interés jurídicamente tutelado. En el evento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que adelanta la CGR, resulta de la expresión del principio de tipicidad, frente al ejercicio de la función de gestión fiscal que se pretende tutelar.

Autos. Son la mayoría de las providencias de trámite dictadas en desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, por parte de los funcionarios ejecutores de la CGR, con miras a llevar la actuación al estado previo a la decisión definitiva.

Auto de apertura o auto de formulación de cargos. Es el acto administrativo que inicia formalmente el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y mediante el cual se formulan los cargos al procesado.

Averiguación preliminar. Actuación contingente y facultativa que tendrá como objetivo reunir los presupuestos para iniciar formalmente un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, mediante la formulación de cargos.

Culpabilidad. Valoración de la actuación del agente, con miras a determinar su grado de participación efectuando un examen sobre las circunstancias que pudieron haber incidido en la realización de tal

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 5 de 83

comportamiento.

Control Fiscal. Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

Control Fiscal Macro. Se entiende por nivel macro de la vigilancia de la gestión fiscal, la consolidación de análisis, resultado y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala general y territorial, como por sectores de actividad.

Control Fiscal Micro. Se entiende por nivel micro de la vigilancia de la gestión fiscal, aquel que cubre a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del ejercicio del control fiscal.

Descargos. Etapa en la que el procesado ejerce su derecho a la defensa ante la formulación de cargos, en el cual puede solicitar o aportar pruebas. Se tiene por ley un término de cinco (5)⁵ días hábiles siguientes a la notificación del auto de Apertura y Formulación de Cargos.

Legalidad. Principio constitucional que garantiza que el destinatario de la sanción conozca previamente cuales son las conductas reprochables y las consecuencias de sus conductas antijurídicas en el ámbito administrativo.


Implicado. Sujeto contra el cual se lleva un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que incumplió.

Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

Periodo probatorio. La norma consagra que en el evento que se requieran practicar pruebas, dicho término no será superior a 10⁶ días hábiles; salvo cuando se trate de tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior, el cual podrá ser hasta por treinta (30) días. El traslado al investigado será por cinco (5) días.

⁵ Parágrafo 2, Artículo 3 Ley 2080 del 25-01-2021 el cual lo adiciona.

⁶ Parágrafo del Artículo 5 Ley 2080 del 25-01-2021.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 6 de 83

Principio de proporcionalidad. Es una limitante al poder punitivo del Estado, en virtud de la cual, la graduación de la sanción se hará de acuerdo con la gravedad de la conducta desplegada por el posible sancionado y de acuerdo con el grado de culpabilidad.

Principio de razonabilidad. Impide la imposición de sanciones arbitrarias. El funcionario competente, tendrá en cuenta que el fin intrínseco de la sanción es facilitar el ejercicio del control fiscal, por lo cual, se conmina al administrado para que colabore con la Contraloría General de la República, suministrando de manera oportuna y en la forma indicada la información que posee. Por lo anterior, se tendrá en cuenta que la sanción que se impone por la Contraloría es diferente a la multa sanción y lo que busca es constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que tienen los sujetos del control fiscal.

Notificación. Son las actuaciones tendientes a la puesta en conocimiento del implicado, todas y cada una de las decisiones tomadas dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, en garantía del principio de publicidad, con el objeto de que el implicado pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción, en el marco del debido proceso.


Recurso. Es el medio atribuido al ejecutado, dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, para solicitar la revisión o impugnar las decisiones adoptadas susceptibles de recursos en sede administrativa.

Suspensión Provisional: Medida Cautelar tomada en el curso del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, mediante acto administrativo debidamente motivado a efectos de suspender provisionalmente del ejercicio de sus funciones al funcionario investigado, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la conducta en el trámite del proceso o permite que continúe cometiéndola o que la reitere⁷.

Tipicidad. La tipicidad consiste en la descripción clara, expresa y precisa, que hace la norma sobre la conducta, que permite enjuiciarla ante el incumplimiento de aquella. Este principio realiza el principio de legalidad y permite la atribución al implicado dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

Vigilancia Fiscal. Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos que consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

⁷ Artículo 47A, adicionado por el Artículo 4 de la Ley 2080 del 25-01-2021.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 7 de 83

5. Desarrollo

5.1 Aspectos generales

5.1.1 La naturaleza administrativa del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal

El numeral 17 del artículo 268 de la Constitución Política, 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. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos.


En desarrollo del mandato constitucional, el legislador estableció el marco normativo sustancial de las sanciones pecuniarias que puede imponer la Contraloría General de la República.

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, por su parte en el Título IX del Decreto Ley 403 de 2020⁸, "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal", se establecen disposiciones relacionadas con el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal de los órganos de control fiscal y por último, la Contraloría General de la República, en ejercicio de su potestad reglamentaria, expidió la Resolución Orgánica No. 0039 de 2020, antes citada, para el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

Como quiera que la finalidad de las normas constitucionales, legales y reglamentarias 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

⁸ Artículo 78, Decreto-ley 403 de 2020; Naturaleza. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 8 de 83

derecho administrativo y del debido proceso⁹.

La Corte Constitucional ha resaltado la naturaleza administrativa del procedimiento administrativo sancionatorio, señalando que hace parte de las potestades connaturales al ejercicio de funciones administrativas de las autoridades públicas; y que debe respetar unos principios mínimos¹⁰.

“Así, se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines¹¹, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos¹² y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.

Así las cosas, vale la pena resaltar la naturaleza inquisitiva del procedimiento administrativo sancionatorio, teniendo en cuenta que a la autoridad competente le corresponde el impulso oficioso del procedimiento, la búsqueda de la verdad y en principio la carga de la prueba.

"En el sistema inquisitivo el juez debe investigar la verdad, prescindiendo de la actividad de las partes. Por tanto, puede iniciar oficiosamente el proceso, decretar pruebas de oficio, impulsar o dirigir el proceso y utilizar cualquier medio que tienda a buscar la verdad. "¹³

El derecho administrativo sancionatorio encuentra su fundamento en la finalidad misma del Estado, por cuanto en este se encuentran instituidas autoridades públicas 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.


⁹ Debe respetar los principios determinados en los artículos 29 y 209 de la Carta Política entre otros. En capítulos siguientes se desarrollará el tema de manera especial.

¹⁰ Ver sentencia C-214 de 1994

¹¹ Sentencia C-597 de 1996.

¹² Ibidem.

¹³ Sentencia C-874 de 2003. Ver también, acerca del sistema inquisitivo, la sentencia C-1194 de 2005.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 9 de 83

*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"*¹⁴.

En este orden de ideas, 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 al 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.." "*¹⁵

5.1.2 Normatividad aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionatorio

La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República se deriva del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política¹⁶, y es desarrollada por el legislador en el parágrafo 2º del artículo 136 de la Ley 1955 de 2019¹⁷, en el Decreto Ley 403 de 2020 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.¹⁸

Así mismo, en el numeral 17 del artículo 268 de la Constitución Política, 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. Así mismo a los representantes de las entidades que, con


¹⁴ Constitución Política 1991.

¹⁵ Sentencia C-762 de 2009.

¹⁶ Artículo modificado por el artículo 2º. del Acto Legislativo 04 de 2019.

¹⁷ "(...) además de las sanciones ya previstas en la ley, la Contraloría General de la República podrá suspender en el ejercicio del cargo, hasta por el término de 180 días y con el fin de impulsar el correcto ejercicio del control fiscal, a los servidores públicos que impidan o entorpezcan el acceso a la información, previo agotamiento del procedimiento legal administrativo correspondiente, en el cual se garantizará el derecho al debido proceso. El Contralor General de la República reglamentará la materia"

¹⁸ Artículo 80 Decreto Ley 403 de 2020

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 10 de 83

dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos y en lo dispuesto en el Título IX del Decreto Ley 403 de 2020, "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal", se establecen disposiciones relacionadas con el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal de los órganos de control fiscal.

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.

Ahora bien, el artículo 88 del Decreto Ley 403 de 2020 estableció el procedimiento en los siguientes términos:


Artículo 88. Trámite. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal se tramitará en lo no previsto en el presente Decreto Ley, por lo dispuesto en el Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.

5.1.3 Principios generales de la actuación administrativa consagrados en la Ley 1437 de 2011¹⁹

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".

En relación con los principios aplicables al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, partimos de la premisa que el viejo esquema del Derecho Penal Administrativo, con orientación del Derecho Punitivo Criminal, ha sido sustituido por la escuela del Derecho Administrativo Sancionador con claras características que propugnan por resaltar su autonomía y la determinación de principios propios, tal

¹⁹ Ver entre otras sentencias T-001 de 2013, C-012 de 2013, C-098 de 2013 y C-258 de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 11 de 83

como lo establecía el artículo 3 del anterior Código Contencioso Administrativo.

La Ley 1437 de 2011 señala de manera general los principios que orientan la actuación de las autoridades públicas 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.

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

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


La Constitución Política 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 General de la República.

Los principios que sirven de fundamento para el ejercicio de la función administrativa son los descritos en el artículo 209 de la Constitución Política: 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 Administración:

5.1.3.1 Debido Proceso²⁰

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.

²⁰ Principio transversal de todo el ordenamiento jurídico y ya referido para el ejercicio de la potestad sancionatoria.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 12 de 83

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

5.1.3.2 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.

5.1.3.3 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.

5.1.3.4 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.

5.1.3.5 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.

5.1.3.6 Participación

Teniendo 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.

5.1.3.7 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.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 13 de 83

5.1.3.8 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.

5.1.3.9 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 la misma.

5.1.3.10 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.

5.1.3.11 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.

5.1.3.12 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.

5.1.3.13 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.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 14 de 83

5.1.4 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.

5.1.4.1 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 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”²¹.


5.1.4.2 Principio de Tipicidad

Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política 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”²².*

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

²¹ Sentencia C-135 de 2016

²² Sentencia C-343 de 2006

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 15 de 83

(i) 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;

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

(iii) 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”*.²³

5.1.4.3 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”.

5.1.4.4 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**, teniendo en cuenta entre otros factores, que la sanción por imponer busque la protección de los intereses públicos facilitando el ejercicio del control fiscal.


5.1.4.5 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:

5.1.4.5.1 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

²³ Sentencia C-343 de 2006

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 16 de 83

concreto. En nuestro caso, dado que el legislador no reguló de manera específica el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que desarrolla la Contraloría General de la República, el Decreto Ley 403 de 2020, en el Título IX regula el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, y la Resolución Orgánica 039 de 2020 por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de La República y se dictan otras disposiciones, que estas recogen plenamente 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.

5.1.4.5.2 El derecho de defensa

Comprende diversos aspectos que conllevan en primer lugar, a que la Contraloría General de la República inicie 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 utilidad²⁴.

5.1.4.5.3 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 las mismas y se busca hacer valer procesalmente aquellas que encuentran su sustento en la posibilidad probatoria de contradecir.

5.1.4.6 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 General de la República, por lo

²⁴ Sobre el tema, Conceptos de la Oficina Jurídica 1819 de 3 de julio de 2001, "Defensa Técnica."; y Concepto 1118 de 6 de mayo de 2002, "Trámite Administrativo Sancionatorio, defensa material o técnica del encartado". Contraloría General de la República.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 17 de 83

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.

5.1.4.7 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.

5.1.4.8 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.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 18 de 83

En este orden de ideas, cuando en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que adelante la CGR, 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, aquella que padezca un perjuicio o invoque un agravio y persevere en el recurso."*²⁵

5.1.5 Sujetos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal

Son sujetos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, de conformidad con la normatividad dispuesta en el Numeral 5.1.2., 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.²⁶

Es importante resaltar, que las sanciones y conductas sancionables definidas en el Decreto Ley 403 de 2020, aplicarán a los hechos o conductas acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia del mismo²⁷, para los hechos anteriores deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en las normas incluidas en las normas especiales que regulaban la materia, entre otras, le Ley 42 de 1993 desde el artículo 101 y siguientes.


5.1.6 Distribución de competencias en la Contraloría General de la República para el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal

Atendiendo a la estructura orgánica de la Contraloría General de la República mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0039 del 13 de julio de 2020 se fijaron las competencias para adelantar el

²⁵ Sentencia SU327 de 1995 y T-466 de 2002.

²⁶ Artículo 80 Decreto Ley 403 de 2020.


²⁷ Párrafo único, art. 80, Decreto Ley 403 de 2020

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 19 de 83

Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, bajo los criterios de territorialidad y especialidad, por delegación o por función legalmente establecida.

El artículo 1 de dicha Resolución previó la aplicación de los procesos administrativos sancionatorios fiscales, ajustada a la nueva realidad estructural y funcional de la Contraloría General de la República, disponiendo la distribución de las competencias de la siguiente manera, efectuando la correspondiente actualización de algunas denominaciones:

	ASUNTO DE SU COMPETENCIA	PRIMERA INSTANCIA	SEGUNDA INSTANCIA
NIVEL CENTRAL	<p>Quando en el marco de sus funciones legales y reglamentarias de vigilancia y control fiscal, procesos de responsabilidad fiscal y procesos de jurisdicción coactiva, se presente alguna de las conductas sancionables dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal</p>	<p>a. El Jefe de la Unidad de Información, el Jefe de la Unidad de Reacción Inmediata y el Jefe de la Unidad de Análisis de la Información de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata.</p> <p>b. Los Contralores Delegados de las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales, excepto el Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas.</p> <p>c. El Contralor Delegado para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal y los Directores de Investigaciones.</p> <p>d. El Jefe de la Unidad de Cobro Coactivo y los Directores de Cobro Coactivo de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo.</p> <p>e. El Jefe de la Unidad de Intervención Judicial.</p> <p>f. Los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción.</p> <p>g. Los Contralores Delegados Intersectoriales del Grupo Interno de Trabajo para la Responsabilidad Fiscal de Regalías de la planta global de duración temporal de empleos de la Contraloría General de la República, o los servidores del nivel directivo que asuman sus funciones.</p> <p>h. Los Contralores Delegados Intersectoriales de los Grupos Internos de Trabajo para la Vigilancia y el Control Fiscal a nivel macro y micro de los Recursos del Sistema General de Regalías de la planta global de duración</p>	<p>Sala Fiscal y Sancionatoria *</p>


 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 20 de 83

	ASUNTO DE SU COMPETENCIA	PRIMERA INSTANCIA	SEGUNDA INSTANCIA
		temporal de empleos de la Contraloría General de la República, o los servidores del nivel directivo que asuman sus funciones.	
	Cuando en el marco de sus funciones legales y reglamentarias de vigilancia y control fiscal, procesos de responsabilidad fiscal y procesos de jurisdicción coactiva, se presente alguna de las conductas sancionables dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal	Los Contralores Delegados Intersectoriales de la Sala Fiscal y Sancionatoria.	Contralor General de la República (Sustanciación a cargo de la Oficina Jurídica)
	Cuando en el marco de sus funciones legales y reglamentarias de vigilancia y control fiscal, procesos de responsabilidad fiscal y procesos de jurisdicción coactiva, se presente alguna de las conductas sancionables dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal Respecto de los servidores públicos y particulares que manejan fondos o bienes del Estado, en el Departamento de Cundinamarca y sus municipios, el Distrito Capital y las entidades descentralizadas de éstos y cualquier autoridad de estos entes territoriales, o la dependencia que asuma estas competencias derivadas del control fiscal micro.	El Contralor Delegado Sectorial para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Sala Fiscal y Sancionatoria *
	Los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales derivados del no fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación no favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos, bajo el entendido que se trate de un mismo representante legal que haya actuado con dolo o culpa grave.	Líder del Macroproceso del Control Fiscal Micro <i>(En caso de que los informes de auditoría que contengan el no fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación no favorable tengan origen en la Contraloría Delegada Sectorial a cargo del Líder del Macroproceso de Control Fiscal Micro, el Contralor General de la República designará a un directivo para que adelante el procedimiento administrativo sancionatorio en primera instancia)</i>	Contralor General de La República (Sustanciación a cargo de la Oficina Jurídica)

NIVEL DESCONCENTRADO	En primera instancia, son competentes para dirigir y decidir los procedimientos administrativos sancionatorios que se deriven de procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, así como del control fiscal micro, macro y demás actuaciones de esta naturaleza, los siguientes servidores.	Los Directivos de la Gerencia Departamental Colegiada en decisión unipersonal	Sala Fiscal y Sancionatoria *
		Los Contralores Provinciales de la planta global de duración temporal de empleos de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control del Sistema General de Regalías, en decisión unipersonal y según el respectivo reparto, en relación con los asuntos que sean de su conocimiento o los servidores del nivel directivo que asuman sus funciones.	Sala Fiscal y Sancionatoria *

* El Contralor General de la República dirigirá y decidirá en segunda instancia los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales cuya primera instancia haya sido adelantada por los Contralores Delegados Intersectoriales de la Sala Fiscal y Sancionatoria, así como de los procedimientos que asuma, por razones de conveniencia y oportunidad, de competencia en segunda instancia de la Sala Fiscal y Sancionatoria en el estado en el que se encuentren y siempre que no se haya emitido fallo de segunda Instancia.

Ahora bien, a propósito de la competencia para adelantar dichos procesos, hay que tener en cuenta que por ejemplo, el proceso de responsabilidad fiscal lo inicia quien verificó la ocurrencia de la conducta en el desarrollo de sus actividades misionales, la competencia siendo así funcional y no se

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 21 de 83

determina por entidad o sujeto, ya que puede presentarse que de un mismo sujeto de control se tipifiquen varias conductas sancionables y cuyos procesos adelante quien advirtió la falta. Por ejemplo, si la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata-DIARI, solicita información a un sujeto de control, y la intersectorial igualmente solicita información al mismo sujeto de control en el curso de una auditoria o actuación especial y dicha entidad incumple, cada dependencia adelantará el proceso por la conducta advertida.

5.1.7 Impedimentos y Recusaciones

Dado que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que adelanta la Contraloría General de la República, 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.


En este sentido, es claro que los operadores jurídico-fiscales identificados en el numeral 5.1.6. de la presente Guía, 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”²⁸.

Por esta razón, está previsto que en el evento en que alguno de los operadores jurídico-fiscales estén incurso 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 12²⁹ del CPACA, esto es, el envío dentro de términos

²⁸ Sentencia C-496/16 de catorce (14) de septiembre de 2016. MP MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

²⁹ Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 22 de 83

del escrito motivado al superior funcional, quien dispone de diez (10) días para resolverlo.

5.1.8 De las multas y sanciones

5.1.8.1 Naturaleza jurídica

Las actuaciones de los servidores públicos conllevan responsabilidades que pueden ser de tipo político, penal, administrativo o disciplinario, civil y fiscal³⁰. 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 General de la República.

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 autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

³⁰ Concepto 1947 de agosto 4 de 2003. Oficina Jurídica CGR.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 23 de 83

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 General de la República tienen naturaleza correccional.

5.1.8.2 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 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 Estado³¹.

Para lo anterior es importante recordar que el Decreto Ley 403 de 2020 y el parágrafo 2º del artículo 136 de la Ley 1955 de 2019 establecieron como sanciones que podrán ser impuestas por las Contralorías, las siguientes:


- **La multa**

Consiste en la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana desde uno (1) hasta ciento cincuenta (150) salarios diarios devengados por el sancionado para la época de los hechos. En caso de los particulares la sanción se tasaré entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.³²

El valor del salario diario se calculará de la división del monto del salario mensual certificado entre

³¹ Sentencia C-135 de 2016

³² Numeral 1, artículo 83 del Decreto Ley 403 de 2020. (Decreto Ley que derogó las normas que le sean contrarias, especialmente los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 49, 55, 59, 65, 71, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 108 Y 109 de la Ley 42 de 1993, el artículo 63 Ley 610 de 2000; el parágrafo 1 del artículo 8, el parágrafo 2 del artículo 114 y el artículo 122 de la Ley 1474 de 2011.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 24 de 83

treinta (30). (Parágrafo, art. 83 Decreto Ley 403 de 2020)

Es importante precisar que la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0039 del 13 de julio de 2020, de conformidad con lo previsto en el art. 83 del Decreto Ley 403 de 2020, dispuso que es potestativo de la Contraloría General de la República imponer multa, consistente en la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana determinado entre uno (1) hasta ciento cincuenta (150) salarios diarios devengados por el sancionado para la época de los hechos y en caso de los particulares la sanción se tasaré entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

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

- ***Suspensión del cargo***


Este tipo de sanción consiste en la orden de separación temporal del cargo del servidor público sancionado, hasta por ciento ochenta (180) días.

La suspensión solo procederá cuando la conducta en que incurra un servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo y concurra una o varias de las siguientes circunstancias:³³

- Cuando el sujeto de control niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, a pesar de que el organismo de control la haya solicitado en por lo menos tres (3) ocasiones, para lo cual se deberá tener en cuenta los términos otorgados para la entrega de la información, las condiciones particulares, el volumen y la complejidad de la misma, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
- Cuando se evidencie la destrucción u ocultamiento voluntario de información requerida o la intimidación a personal subordinado para la entrega de la misma.
- Cuando se suministre información falsa o que no corresponda a la realidad, que induzca a error al organismo de control fiscal correspondiente.
- En todos los casos en que se reincida dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de imposición de una sanción de multa por las mismas conductas.
- Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

Es por tanto evidente que el fin que persigue el legislador es dotar de atribuciones al Contralor general de la república para 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.

³³ Numeral 2, artículo 84 Decreto ley 403 de 2020.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 25 de 83

5.1.9 Caducidad

La Ley 1437 de 2011, de manera diáfana, señala el término de caducidad de la acción sancionatoria de la CGR, dilucidando las dudas que se tengan frente a la disposición del antiguo Código Contencioso Administrativo. El artículo 52 de la citada ley preceptúa:

"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, termino dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de perdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución".

5.1.10 Prescripción

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.³⁴

5.2 Elementos estructurales de la conducta reproachable³⁵


En el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que adelanta la Contraloría General de la República, siendo una actuación administrativa que constituye una expresión del *ius puniendi* del Estado, resulta concluyente el respeto y sujeción que se debe al artículo 29 de la Constitución Política, pero también, de manera especial a los principios específicos del ejercicio punitivo del Estado, previstos en el numeral 5.1.3. de la presente Guía.

En este orden de ideas, debe el operador jurídico atender a la estructuración de la conducta reproachable bajo la orientación de los principios de legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, pero con una interpretación más flexible o matizada que en materia de derecho penal, atendiendo las diferencias que existen entre una y otra disciplina.

Con este referente, a continuación, se desarrollarán los conceptos de legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad como elementos estructurales de la conducta reproachable, en el ámbito del control fiscal.

³⁴ Artículo 52 Ley 1437 de 2011

³⁵ Estos argumentos también fueron esbozados por la Oficina Jurídica en concepto IE0144429 de fecha 29 de noviembre de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 26 de 83

5.2.1 Legalidad

Principio constitucional que garantiza que el destinatario de la sanción conozca, previamente, cuáles son las conductas reprochables y las consecuencias de sus conductas antijurídicas en el ámbito administrativo.

Si bien el principio de legalidad no fue definido en el CPACA, éste ha sido definido por la Corte Constitucional así:


En sentencia C-713/12, Magistrado Ponente MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO dijo:

4.3.2. Esta Corporación ha señalado que el principio de legalidad exige:

- “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador;*
 - (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción;*
 - (iii) Que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable” y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad.*
- 4.3.2.1. El primero de ellos exige que sea el Legislador, como autoridad de representación popular, el facultado para producir normas de carácter sancionador. Sobre este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, sólo el Legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas”*

En sentencia C-107 de 2013, con ponencia de la Dra. María Victoria Calle Correa, manifestó:

"39. El principio de legalidad en el derecho sancionatorio tiene cuando menos una finalidad inmediata, y es la de evitar la imposición de sanciones arbitrarias. Esto significa, en el contexto de un Estado constitucional y democrático de derecho (CP art. 1), impedir entre otras que se impongan sanciones sin fundamento directo en la ley, o con base en una ley que resulte altamente imprecisa o retroactiva. Al principio de legalidad en materia punitiva se le ha reconocido por lo mismo la virtualidad de contener razonablemente al menos cuatro prohibiciones (nulla poena sine lege, praevia, stricta et certa) Primero, no puede haber sanciones con arraigo en el Derecho consuetudinario, toda vez que deben tener fundamento legal. Segundo, está prohibido imputar sanciones con base en una ley retroactiva. Tercero, no se pueden imponer sanciones sobre la base de una aplicación analógica de la ley. Cuarto, está proscrito sancionar con arreglo a leyes altamente imprecisas o indeterminadas. Esta última, conocida también como principio de estricta legalidad, es la que el actor estima vulnerada. La Sala debe decidir entonces, según la integración efectuada, si el numeral 9, literal

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 27 de 83

d), artículo 29, Ley 1551 de 2012, viola el principio de estricta legalidad.^{36.}”

Como quiera que el principio de legalidad rige el derecho administrativo sancionatorio, el procedimiento que adelanta en tal sentido la Contraloría General de la República requiere que el operador jurídico identifique plenamente, las normas que dan origen a la imposición de las sanciones, las cuales están enunciadas en el numeral 5.1.2. de esta Guía, de manera que, desde su inicio, esto es, desde que se profiere el auto de apertura y formulación de cargos, hasta que se adopta la decisión final y se produce la firmeza de la misma, se guarde una rigurosa identidad entre los fundamentos de hecho que generan la sanción y el sustento normativo en el cual se fundamenta.

De esta forma, los fundamentos fácticos y jurídicos con los cuales se inicia la actuación deben ser los mismos en torno a los cuales se surta el debate probatorio, se adopte la decisión final y se atiendan los recursos que procedan en cada caso.

Así mismo, debe ser claro para el operador jurídico su deber de verificar que la norma sea preexistente a la conducta activa u omisiva objeto de sanción.

Debe igualmente tenerse en cuenta que, en aplicación al principio de legalidad, las sanciones indicadas en las normas señaladas en el numeral 1.2. de la presente Guía tienen un referente específico frente al salario devengado por el funcionario público o particular que maneje fondos o bienes del Estado o el término de separación del cargo, las cuales gozan de reserva de ley. Así mismo, tampoco puede aplicarse la analogía en la aplicación de las sanciones.

5.2.2 Tipicidad

La tipicidad consiste en la descripción clara, expresa y precisa, que hace la norma sobre la conducta, que permite enjuiciarla ante su incumplimiento. Este principio realiza el principio de legalidad y permite la atribución al procesado dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal³⁷.

Al respecto la Corte Constitucional ha precisado:


En Sentencia C-713 de 2012, con ponencia del Dr. Mauricio González Cuervo, manifestó:

"4.4. La tipicidad en el derecho administrativo sancionador

4.4.1. *El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador no se reclama con el mismo grado de rigor que se demanda en materia penal, en virtud de la divergencia en la naturaleza de las normas, el tipo de conductas reprochables, los bienes objeto de protección y la*

³⁶ Sentencia C-939 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra). En ese fallo la Corte declaró la inexequibilidad de un Decreto legislativo, dictado un estado de conmoción interior. Con ese decreto había configurado diversos tipos penales orientados a criminalizar el hurto y contrabando de hidrocarburos. Al adelantar la revisión, sentó esa definición del principio de tipicidad.

³⁷ Ver Concepto de la Oficina Jurídica EE47022 de fecha 31 de julio de 2008.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 28 de 83

finalidad de la sanción³⁸. Sin embargo, ello no obsta para exigir la tipicidad de las conductas reprochables, la predeterminación de la sanción y la existencia de un procedimiento que asegure el derecho a la defensa³⁹.

4.4.2. En este sentido, la Corte en la sentencia C-564 de 2000, se pronunció cuando dijo que: "el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto"⁴⁰.

Igualmente, en pronunciamiento efectuado en la Sentencia C- 921 de 2001, con ocasión del estudio de la constitucionalidad de Decreto Ley 1259 de 1994, por el cual se restructuro la Superintendencia Nacional de Salud, esta Corporación señaló: "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. // Es así como en algunas ocasiones los anteriores elementos no se encuentran previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se hace necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable."⁴¹

De la misma manera en sentencia C-412-15, magistrado sustanciador ALBERTO ROJAS RÍOS precisó:


"El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión, constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que les permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. Conviene precisar que, si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito corresponde a la administración".

³⁸ Sentencia C-099 de 2003.

³⁹ Sentencia C-386 de 1996.

⁴⁰ Al respecto, ver igualmente la Sentencia C-404 de 2001.

⁴¹ Ver entre otras las sentencias C- 099de 2003, C-406 de 2004.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 29 de 83

En Sentencia C-860 de 2006 se reiteró la flexibilidad que en esta materia adquieren los principios de legalidad y tipicidad como parte del derecho al debido proceso, no siendo exigible con tanta intensidad y rigor la descripción típica de las conductas y la sanción, y considerando incluso la admisibilidad de conceptos indeterminados y tipos en blanco, cuando manifestó:

"Debido a las finalidades propias que persigue, y a su relación con los poderes de gestión de la Administración, la jurisprudencia constitucional, ha sostenido reiteradamente que el derecho administrativo sancionador guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del ius puniendi estatal, específicamente con el derecho penal, especialmente en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad, al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara⁴²; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal⁴³; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal⁴⁴."

En igual sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-219-17, señala:

"(...) El otro principio que integra el derecho administrativo sancionador y que se encuentra incorporado en el de legalidad, es el de tipicidad. Según este principio "el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminedar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición". De acuerdo con esta definición, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción específica y precisa de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) la determinación por la ley de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; (iv) la autoridad competente para aplicarla; y (v) el procedimiento que debe seguirse para su imposición⁴⁵."

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B" del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 16 de febrero de 2012⁴⁶, con ponencia del Dr. Víctor Hernando


⁴² Sentencia C- 530 de 2003.

⁴³ Sentencias T- 438 de 1992, C- 195 de 1993, C- 244 de 1996, C- 280 de 1996, C- 530 de 2003.

⁴⁴ Sentencia C- 530 de 2003.

⁴⁵ C-219 de 2017

⁴⁶ Radicación numero: 11001-03-25-000-2009-00103-00(1455-09).

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 30 de 83

Alvarado Ardila, manifestó sobre el tema:


"Los principios de legalidad y de tipicidad están en estrecha relación, pues este último es un modo especial de realización del primero. Así las cosas, en función de concretar los elementos necesarios para ejercitar la potestad sancionadora en el marco de las exigencias constitucionales, en la tarea legislativa tendiente a la descripción normativa de dichos elementos, son en donde opera el principio de tipicidad. Como exigencias de este se tiene que, en el plano teórico, la tipicidad se desenvuelve mediante la previsión explícita de los hechos constitutivos de la infracción y de sus consecuencias represivas en la norma legal; pero, en el terreno de la práctica, la anterior exigencia, conlleva así mismo la imposibilidad de calificar una conducta como infracción o sancionarla si las acciones u omisiones cometidas por un sujeto, no guardan perfecta similitud con las diseñadas en los tipos legales. Así las cosas, decir que la conducta de un sujeto es típica, implica que existe una perfecta adecuación de las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud y de la imputabilidad, debiendo rechazarse cualquier tipo de interpretación extensiva, analógica o inductiva. La ausencia de tipicidad puede darse, no solo porque una conducta no está de ninguna manera prevista como falta en la ley sino además porque, por ejemplo, el comportamiento del sujeto pasivo del procedimiento se asemeja en mayor o menor medida a un tipo punitivo (falta disciplinaria) preestablecido, mas no se identifique claramente con él, supuesto en el cual la sanción se hace improcedente."

Así las cosas, es importante resaltar que, frente a la tipicidad, el funcionario que adelanta la investigación debe remitirse a las conductas establecidas en el parágrafo 2º del artículo 136 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, asegurándose que proceda la exigibilidad de la conducta activa u omisiva a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado o a los particulares que deban entregar o permitir el acceso a la información, en el marco de sus competencias y actividades.

Por tanto, le corresponde al operador jurídico analizar la conducta, hecho u omisión, que se le atribuye al procesado y verificar su adecuación típica, de conformidad con estas normas, tanto en el auto de apertura y formulación de cargos, como en la resolución ordinaria por medio de la cual se culmina el procedimiento, decisiones estas que deberán guardar la debida coherencia y congruencia.

Finalmente, se enfatiza en que las conductas objeto de sanción, relacionadas con los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación, deben guardar perfecta armonía en relación con cada uno de los hechos y las omisiones reglamentariamente definidas por esta entidad. La errónea adecuación típica puede conducir a que deba ordenarse la corrección de irregularidades en la actuación administrativa⁴⁷.

⁴⁷CPACA Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluir la.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 31 de 83

5.2.3 Antijuridicidad

La antijuridicidad se reconoce como la lesión o puesta en peligro de un interés jurídicamente tutelado. En el evento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que adelanta la CGR, como quiera que la finalidad de las normas constitucionales, legales y reglamentarias mencionadas protegen el ejercicio del control fiscal y apremian a los sujetos de control para el correcto y oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales son estas las finalidades que se pretenden tutelar. Se colige entonces, que la finalidad del legislador, al consagrar las conductas susceptibles del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, fue elevar a la categoría de "interés jurídico tutelado" los bienes afectos del interés general, cuya vigilancia mediante la función pública de control fiscal ha sido dada a las Contralorías. Así, las conductas descritas, en la medida que lesionen o pongan en peligro el adecuado ejercicio de la función pública a cargo de la CGR o el cumplimiento correcto y oportuno de las obligaciones fiscales, serán susceptibles de la imposición de sanciones.

El inciso 1 del artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, establece que la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

En sentencia de unificación, SU-431 de 2015, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Corte Constitucional manifestó cuál es el bien jurídico tutelado constitucionalmente por la CGR:


“(...) el control fiscal constituye el instrumento necesario e idóneo en un Estado constitucional de Derecho para garantizar “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado”⁴⁸, a través de la inspección de “la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición”⁴⁹.

Por tanto, el objetivo final del control de los resultados de la Administración y la vigilancia de la gestión fiscal es verificar el manejo correcto del patrimonio estatal. El control fiscal, cuyo concepto tiene su origen etimológico en el término latino “fiscus” que significa erario o tesoro público, se confiere a una entidad que cuida de la res pública o cosa pública, lo cual denota que el fin fundamental del control fiscal es la preservación y buen manejo de los bienes que pertenecen a todos.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que “el cometido central de la Contraloría es el de verificar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los

⁴⁸ Sentencia C-132 de 1993. Consultar, entre otras, las Sentencias C-534 de 1993, C-167 de 1995, C-374 de 1995, C-1176 de 2004 y C-382 de 2008, entre otras.

⁴⁹ Sentencia C-499 de 1998. Consultar, sobre el particular, entre otras, las Sentencias C-529 de 1993, C-586 de 1995, C-570 de 1997 y C-382 de 2008.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 32 de 83

servidores públicos y a las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos⁵⁰, en el ejercicio de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas” (Artículo 3º de la Ley 610 de 2000)”⁵¹.

Así mismo, cabe señalar que de la Constitución Política se colige que el sentido último del control fiscal proviene de la necesidad de proteger los bienes que están afectos al interés general. (...)”

En este orden de ideas, se debe señalar en el auto de apertura y formulación de cargos, al igual que en la Resolución Ordinaria que imponga sanciones al procesado, una referencia clara y expresa a la afectación del ejercicio de la función a cargo de la CGR, como consecuencia de la realización de cualquiera de las conductas, hechos u omisiones, descritos en la ley. En esto consiste la determinación de la antijuridicidad de la conducta activa u omisiva causada por el encartado.

5.2.4 Culpabilidad

En el derecho administrativo sancionatorio no basta la comisión de la conducta reprochable para endilgar responsabilidad, se requiere que previamente se realice una valoración de la actuación del agente, con miras a determinar su grado de participación efectuando un examen sobre las circunstancias que pudieron haber incidido en la realización de tal comportamiento.

Dentro de este contexto, existe un elemento en el derecho administrativo sancionatorio, que se deriva de la aplicación del debido proceso, y es el de la culpabilidad.


Tanto la doctrina como la Jurisprudencia, a partir de los principios dispuestos en la Constitución de 1991, han señalado unas directrices específicas que se deben atender, en materia de derecho administrativo sancionatorio. En este sentido, el Consejo de Estado ha manifestado que la culpabilidad debe estar demostrada, como elemento esencial e indispensable para la imposición de sanciones administrativas⁵²:

“Para la Sala la responsabilidad objetiva está proscrita en materia sancionatoria desde la vigencia de la Constitución de 1991, en donde se hizo extensivo el debido proceso a las

⁵⁰ La misma Sentencia C-167 de 1995, al estudiar la asequibilidad del artículo 88 del Decreto 410 de 1971, que le otorgaba a la Contraloría General de la República la potestad de ejercer el control fiscal sobre las cámaras de comercio, adujo que el Estado puede delegar en los particulares el ejercicio de ciertas funciones públicas y que en dicha delegación, aquellos pueden quedar sometidos al control fiscal de las entidades estatales cuando quiera que el ejercicio de dichas funciones implique el manejo de dineros públicos.

⁵¹ Sentencia C-716 de 2002.

⁵² Consejo de Estado, sección cuarta Expediente 12094 de 18 de abril de 2004.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 33 de 83

actuaciones administrativas. Una sanción no puede imponerse sin observar todas las garantías del debido proceso, entre otras a que se le presuma inocente mientras no se le compruebe su culpabilidad."

Igual posición es asumida por la Corte Constitucional en Sentencia de Tutela 145 de 1993, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz:

"La potestad sancionatoria de la administración debe ceñirse a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas, máxime si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc. En tales casos, la pérdida de la situación jurídico-administrativa debe ser consecuencia de una conducta ilegal y culposa cuya sanción sea impuesta al término de un procedimiento en el que esté garantizada la participación del sujeto y el ejercicio efectivo de su derecho de defensa."


En virtud de este principio, la Contraloría no puede en ningún caso proferir un acto administrativo de decisión de un sancionatorio, sin realizar la verificación de la existencia del elemento subjetivo de quién realizó la conducta, esto es, de la culpabilidad del implicado, el cual, se materializa en el dolo, y/o la imprudencia, y/o la negligencia, y/o el descuido, y/o la impericia en las conductas activas u omisivas, que lesionen o pongan en peligro el adecuado ejercicio de la función pública de control fiscal a cargo de la CGR.

La doctrina y la jurisprudencia han desarrollado la noción de culpabilidad a partir de la definición del artículo 63 del Código Civil, determinando como criterio para apreciar dicho elemento, el modo de obrar de un hombre prudente y diligente, con una capacidad de previsión conforme a los conocimientos que *"son exigidos en el estado actual de la civilización, para desempeñar determinados oficios o profesiones"*⁵³.

En aras de mantener un criterio garantista en el procedimiento administrativo sancionatorio, resulta relevante que desde el momento de proferir el auto de apertura, se establezca la presunta culpabilidad con que ha obrado el implicado, de modo que dicho aspecto pueda ser objeto de debate probatorio en el desarrollo de la actividad procesal a fin de que permita que la decisión final cuente con los suficientes elementos, para determinar la culpabilidad del sancionado derivada de la existencia o ausencia de circunstancias eximentes de responsabilidad, como la fuerza mayor o el caso fortuito.

El legislador, al establecer la facultad de la Contraloría General de la República para la imposición de las sanciones correctivas previstas en la normatividad relacionada en el numeral 5.1.2 de la presente Guía, no distinguió un grado específico de culpabilidad a partir del cual la conducta fuere reprochable. Por esta razón, la calificación provisional en el auto de apertura y formulación de cargos, así como en la calificación definitiva en la resolución que impone la sanción, debe efectuarse dependiendo del

⁵³ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de junio 2 de 1958.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 34 de 83

análisis de la actuación consciente del implicado frente a la conducta reprochable, así como de los factores externos que pudieron haber incidido en la misma.

No obstante, en el auto de apertura y formulación de cargos por tratarse de una calificación provisional de culpabilidad, ello no es óbice para que el debate probatorio permita al funcionario variar dicha calificación al imponer la sanción respectiva, siempre y cuando esté suficientemente justificada y soportada.

Esta calificación inicial, tal como se expuso, si bien es precaria y surge de la evaluación primaria de los hechos, busca garantizar que el implicado desde el inicio de la actuación conozca el título de culpabilidad por el cual se le formulan cargos.

El artículo 47 del CPACA ha dispuesto que:

“Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes”


En dicho Auto, es claro que el examen de la culpabilidad obliga además a examinar si se constituye alguna causal de justificación que la excluya, razón por la cual es necesario revisar los argumentos que presenta el implicado en el escrito de descargos o en los recursos y establecer si se está argumentando alguna situación o circunstancia que haya causado la omisión que se le atribuye al implicado. Ello significa que se debe revisar si existen causales de fuerza mayor o caso fortuito, es decir circunstancias imprevisibles, que no son de normal ocurrencia, hechos extraños, no esperados ni frecuentes, y además irresistibles, frente a las cuales nada se puede hacer para evitar su ocurrencia o variar sus consecuencias.

Es de anotar que tales circunstancias deben estar plenamente acreditadas dentro del procedimiento y es al implicado a quien corresponde demostrarlas, para que puedan prosperar como eximentes de responsabilidad.

5.3 Aspectos Procesales

Las reglas para el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal fueron definidas en el CPACA, gozando de reserva de Ley⁵⁴ fueron incorporadas para su aplicación por parte de la Contraloría General de la República en el artículo Primero de la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0039 del 13 de julio de 2020, precisando que este *“se rige por el Título III, Capítulo III de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

⁵⁴ El artículo 29 de la Constitución y 3º y 47 del CPACA, establecen que deberá respetarse el principio de legalidad. Este principio incluye, por lo menos, la observancia de los mandatos de tipificación y reserva legal.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 35 de 83

5.3.1 Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se adelantará siguiendo los cauces procedimentales determinados en los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011 y las modificaciones a los mismos establecidas por la Ley 2080 del 25 de enero 01 de 2021. Debe recordarse que el procedimiento administrativo sancionatorio puede iniciarse de oficio, en cumplimiento de las funciones de la CGR o por petición de parte.

Para desarrollar las etapas del procedimiento, se presenta a continuación la estructura señalada en los artículos establecidos para el efecto, en procura de orientar de mejor manera la interpretación de la norma.

5.3.1.1 Averiguación Preliminar

El legislador consagró en el procedimiento administrativo sancionatorio una etapa previa y facultativa para la autoridad competente, denominada averiguación preliminar, que tiene por finalidad establecer las circunstancias de un caso concreto, sobre la comisión de una falta o infracción y determinar su viabilidad. Así lo ha dispuesto el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, que señala:

“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.


Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado (...).”

La Oficina Jurídica, en su oportunidad, estudió el tema de las averiguaciones preliminares en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y se pronunció en los siguientes términos:

"4.3. Las averiguaciones preliminares, no están sujetas a procedimiento alguno, pues como su nombre lo indica se trata de indagaciones para efectos de reunir los elementos para proceder a formular pliego de cargos o el archivo, en tal sentido es la realización de las diligencias que en tal virtud correspondan"⁵⁵.

"Las averiguaciones preliminares, constituyen una etapa preliminar y facultativa al proceso administrativo sancionatorio fiscal, en atención a esto, constituyen simples actuaciones de la CGR, tendientes a verificar la existencia de los elementos necesarios para iniciar el proceso

⁵⁵ Oficina Jurídica Concepto EE0017921 de fecha 12 de marzo de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 36 de 83

*administrativo sancionatorio*⁵⁶.

Así las cosas, se tiene que las averiguaciones preliminares constituyen un momento pre procesal y contingente, que tendrá como objetivo reunir los presupuestos para iniciar formalmente un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, así como la verificación de si existen antecedentes de sanción, al cabo de los cuales se profiere la decisión de apertura mediante la formulación de cargos o de archivo.

El legislador dispuso que, ante la existencia del mérito correspondiente, es obligación de la administración comunicarle esta decisión al interesado de tal forma que, una vez iniciado el procedimiento, este cuente con el conocimiento de la misma, para que ejerza su derecho de defensa. Esta comunicación solamente es necesaria en los eventos que se adelante la averiguación preliminar; por cuanto en el evento que se prescinda de ella, simplemente, se profiere el auto mediante el cual se formula cargos, sin comunicación previa.

5.3.1.2 Inicio del proceso: requisitos del auto de apertura y formulación de cargos.


El Auto de apertura y formulación de cargos es la actuación que da inicio al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal formalmente. En este, se les atribuye a los sujetos señalados en el numeral 5.1.5. de la presente Guía, el incumplimiento de una obligación. Este debe contener unos requisitos mínimos, que son los establecidos en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011:

"(...) Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. (...)"

No obstante, adicional a estos requisitos legales el operador jurídico deberá incluir las siguientes precisiones:

- Dependencia competente, ciudad y fecha, número del expediente.
- Identificación plena y cargo del funcionario (si corresponde a un servidor público), en contra del cual se ordena dar apertura al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal: nombre completo y cédula de ciudadanía.
- Breve descripción de los motivos y hechos que puedan generar la posible sanción y las pruebas en que se fundamenta.
- Fundamentos legales que soporten los hechos descritos.
- Indicación de la causal en que presuntamente se encuentra incurso, citando como fuentes las normas previstas en el numeral 5.1.2. de la presente Guía.

⁵⁶ Oficina Jurídica Concepto IE0030181 de fecha 19 de abril de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 37 de 83

- Análisis de la conducta que genera la posible sanción, determinando si se actuó a título de dolo o culpa.
- Indicación del derecho que le asiste de presentar explicaciones, pedir pruebas o allegar las que considere pertinentes y la indicación del plazo que se le otorgue al posible sancionado para rendir las mismas y hacer valer sus derechos.

Estos requisitos mínimos contentivos en el auto de apertura y formulación de cargos deben ser garantizados por el operador jurídico al momento de su elaboración. Cada uno de ellos se desarrollarán brevemente a continuación, atendiendo a la importancia que revisten en la acertada estructuración que de este acto administrativo se realice.

5.3.1.2.1 Hechos que lo originan


Este requisito debe entenderse como la relación fáctica que describe de manera clara, precisa y suficiente, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos que son materia de debate dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y que dependerán del caso concreto. Frente a esta descripción, no existe una formalidad o modalidad específica de presentación; sin embargo, se aconseja un orden cronológico que cumpla con la claridad y precisión que demanda el acto que origina una actuación administrativa.

Es importante tener en cuenta que en este acápite se debe hacer la relación de los documentos que describen los hechos materia de investigación, haciendo una breve descripción del contenido de cada uno de ellos.

5.3.1.2.2 Personas objeto de la investigación

Este requisito se refiere a los 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. naturales que son susceptibles del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, por el incumplimiento de sus obligaciones y que deben ser identificadas plenamente en el auto de apertura y formulación de cargos.

No se puede iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal contra una persona indeterminada, o no identificada, por cuanto el legislador estableció la etapa contingente y facultativa de la averiguación preliminar, para que en este auto se cuente con el nombre o razón social, dirección de domicilio, identificación, etc., que permiten un desarrollo idóneo del procedimiento y la efectividad de las garantías del debido procedimiento administrativo.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 38 de 83

5.3.1.2.3 Disposiciones presuntamente violadas

En este aspecto, básicamente, se concretan los principios de legalidad y tipicidad de la conducta.⁵⁷ Consiste en la determinación clara de las normas previamente descritas en el ordenamiento jurídico y que han sido transgredidas por la conducta que se atribuye a la persona. Se debe realizar una adecuación típica de la conducta frente a la norma de manera precisa y clara, para lo cual no existe formalidad alguna.

El principio de legalidad exige, dentro de la preservación del ordenamiento jurídico objetivamente considerado, una permanente congruencia entre la conducta endilgada al destinatario de la sanción y la causal imputada. Omitir la conservación de la aludida congruencia en la calificación de la conducta en que presuntamente ha incurrido el destinatario de la sanción, lesiona el derecho al debido proceso que asiste a este, como quiera que no le sería claro el motivo por el cual se adelanta la actuación administrativa sancionatoria en su contra, dificultándole el ejercicio de su derecho de defensa.

Recogiendo lo señalado en su momento por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, esta ha identificado ciertos aspectos que en su aplicación pueden ofrecer dificultades interpretativas que terminen conllevando a un desconocimiento del principio de legalidad por la vía de la ruptura de la congruencia de las conductas y causales investigadas las cuales, en general, se podrán presentar en los casos de procesos administrativos sancionatorios fiscales iniciados por la omisión en la entrega o entrega extemporánea de información. Tales puntos son (i) Incongruencia entre el oficio de solicitud de inicio del trámite sancionatorio y el auto de inicio y formulación de cargos, (ii) Incongruencia entre la conducta plasmada en el auto de apertura y la establecida en la resolución sancionatoria y (iii) Indebido proceso de adecuación típica de los cargos endilgados al encausado, los cuales se describen en este mismo orden a continuación:


5.3.1.2.3.1 Incongruencia entre el oficio de solicitud de inicio del trámite sancionatorio y el auto de inicio y formulación de cargos.

Esta situación puede presentarse cuando en el oficio dirigido al competente se solicita el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal por omisión por ejemplo en el envío de información, pero el implicado remite la información en el lapso comprendido entre la remisión del oficio y la suscripción del **auto de apertura y formulación de cargos**.

Bajo tal circunstancia, la conducta sancionable será la presentación extemporánea de la información y no, su no presentación. Para conjurar esta situación se hace necesaria la permanente comunicación y retroalimentación por parte de los equipos auditores, el funcionario encargado de la sustanciación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y demás funcionarios involucrados en la recepción de informes y correspondencia, o de documentos a que haya lugar.

Lo anterior puede adelantarse en el marco de la averiguación preliminar, previa al trámite del

⁵⁷ Realización del principio "Nullum crimen sine lege", propio del ius puniendi.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 39 de 83

Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, como quiera que es deber de quien solicita su inicio, el realizar una acuciosa verificación de las circunstancias que dan origen al mismo, con el fin de comprobar su permanencia.

De verificarse que existe un proceso en curso en el cual se presente esta situación, ante la ausencia de norma que permita la declaratoria de la nulidad de lo actuado, lo indicado es que se revoque el auto de apertura y se proceda a dictar uno nuevo, que sustituya al primero, en el cual se establezca que la conducta sancionable es la presentación extemporánea.

Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, conforme en el cual la autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla.

En el evento que el proceso se inicie por la no presentación de la información, en concordancia con el requerimiento hecho al competente en primera instancia, y el encausado presente la información con posterioridad al haberse proferido el auto de apertura, no se presentaría incongruencia alguna y la conducta de este debe apreciarse más como un criterio de graduación de la sanción por imponer.


5.3.1.2.3.2 Incongruencia entre la conducta plasmada en el auto de apertura y formulación de cargos, y la establecida en la resolución sancionatoria.

Esta situación podría darse en diferentes formas. Una de ellas es cuando en el auto de apertura y formulación de cargos, se plasman múltiples causales de sanción, pero se termina sancionando solo por una de ellas, dejando de resolver las demás. Otra es, cuando se inicia la actuación por una determinada causal, es decir la no presentación de la información y en la resolución que impone la sanción se sanciona por otra, esto es, la presentación extemporánea de la misma.

Existe en estos casos más que incongruencia, falta de una correcta adecuación típica de la conducta, por cuanto al no existir claridad en la conducta sancionable, tampoco existirá claridad por parte del encausado sobre el cómo orientar su defensa.

En el auto de apertura y formulación de cargos del procedimiento debe evitarse al máximo el establecimiento de fórmulas abiertas del estilo *"No cumplió con las obligaciones que le asistían para con este Ente de Control, o no lo hizo en la forma y oportunidad debidos"*, para luego terminar imponiendo la sanción solo por una de tales conductas. Es claro que el no cumplir con el suministro de una determinada información correspondería a una conducta totalmente diferente de su presentación extemporánea o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma para ello, motivo por el cual, si no se precisa de manera concreta la conducta en que ha incurrido el implicado, este difícilmente podrá tener claridad sobre el motivo por el cual está siendo vinculado al procedimiento.

Debe tenerse especial cuidado con la diferenciación entre los hechos generadores de la sanción y sus

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 40 de 83

consecuencias. Por tal motivo, cuando se inicie una actuación sancionatoria por incumplimiento de los requisitos de presentación, no es pertinente indicar en la resolución sancionatoria sin mayor explicación que la información no fue presentada, por cuanto con ello se estaría confundiendo, en perjuicio del derecho de defensa del encausado, la conducta en sí (presentación sin el cumplimiento de los requisitos) con sus consecuencias (que se entiende por no presentada).

Dentro de esta categoría se suele presentar una variante consistente en que cuando se inicia el proceso por la omisión de algún requisito específico, no se indica con claridad al implicado el requisito que ha dejado de observar al momento de rendir algún informe a cuya rendición esté obligado, plasmándose la conducta en términos generales e imprecisos. En este sentido es importante aclarar que los conceptos extemporaneidad y periodo en la presentación de los informes tienen alcance diverso.

5.3.1.2.3.3 Indebido proceso de adecuación típica de los cargos endilgados al encausado


Parte fundamental del principio de legalidad es que el encausado conozca, desde el principio de la actuación, los cargos por los cuales se le involucra en el respectivo procedimiento. Tal conocimiento ha de ser preciso y derivado de la juiciosa indicación por parte del funcionario competente de las normas que con su actuar haya desconocido el implicado.

En general, las causales de sanción siempre aparejarán la violación de un principio u obligación general, pero ello no es suficiente para justificar la imposición de una sanción, como quiera que compete al funcionario del conocimiento, establecer de manera específica las normas desconocidas con el actuar del encartado.

El establecimiento genérico de la violación de una determinada norma o contenido obligacional no es suficiente para la tipificación de una determinada falta en concreto; es necesario además invocar la causal que genera la sanción. La vaguedad en la conducta, además de hacer incongruente la sanción, afecta ostensiblemente el derecho de defensa del encausado. En este sentido, debe evitarse la simple enumeración normativa, como quiera que bajo tal circunstancia no se estaría brindando al implicado un elemento específico sobre el cual ejercer su propia defensa.

Es importante resaltar que el funcionario que adelanta la investigación debe remitirse a las sanciones establecidas en el numeral 5.1.8. de la presente Guía, asegurándose de que proceda la exigibilidad de la conducta al implicado; pues cabe recordar que no todos los sujetos de control fiscal tienen las mismas obligaciones frente a la Contraloría General de la República, ya que eso depende de su naturaleza jurídica y del carácter de los recursos que manejan.

A modo de ejemplo, debe tenerse en cuenta que los sujetos de control fiscal de la Contraloría General de la República están obligados a rendir cuenta, mientras que las alcaldías y gobernaciones solo están obligados a rendir informes; por esta razón, no es jurídicamente ajustado a las resoluciones que reglamentan la forma de rendir cuentas e informes, indicar en un auto de apertura y formulación de

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 41 de 83

cargos o en una resolución que impone sanción, que un alcalde incumplió con su obligación de rendir "la cuenta".

Debe considerarse que, en aplicación al principio de legalidad, las sanciones indicadas, tienen un referente específico frente al salario devengado por el funcionario público o particular que maneje fondos o bienes del Estado, o el particular responsable de la entrega de la información requerida.

Por lo tanto, en el evento que la Contraloría no conozca el salario mensual del implicado, la dependencia competente deberá agotar todos los mecanismos legales para obtener esa información⁵⁸, teniendo presente que de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 136 de la Ley 1955 de 2019, el carácter reservado de un documento no será oponible a la Contraloría General de la República cuando lo solicita para el debido ejercicio de sus funciones.

De no haberse demostrado en el expediente el salario devengado por el inculcado, no será procedente la imposición de la sanción de multa por inexistencia de la base sobre la cual se debe tasar. Es preciso tener en cuenta que la norma establece de manera taxativa la tipología de las sanciones a imponer, motivo por el cual si una conducta cuya sanción sea la de multa no tiene la base sobre la cual graduar la sanción, no es viable la imposición de otras distintas a esta (esto es, una amonestación), por ser ello contrario al principio de legalidad que rige este tipo de actuaciones.

5.3.1.2.4 Formulación de cargos


La norma consagra que se da apertura el procedimiento con un acto administrativo en el que se formula cargos, acto que debe contener un acápite especial, que se denomine formulación de cargos, en atención a lo preceptuado por el artículo 47, citado en precedencia.

Esta formulación de cargos debe entenderse como enrostrar o atribuir la conducta calificada (legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad) susceptible de encausarse en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal. Dicha formulación se constituye en el centro del debate fáctico, jurídico y probatorio y, en esa medida, la decisión final debe estar en consonancia o congruencia con dicha formulación.

Teniendo en cuenta los elementos que debe contener dicho acto administrativo mediante el cual se formulan cargos, resulta lógico que este acápite sea la conclusión de lo expuesto como consideraciones dentro del auto y por tanto se aconseja⁵⁹ que sea el último acápite que concluya la

⁵⁸ Para efectos de la tasación de la multa, se tendrá en cuenta la previa certificación que expida la dependencia competente, a la cual pertenece o perteneció la persona contra quién se adelanta el proceso administrativo sancionatorio fiscal, en la cual se deberá cuantificar el salario mensual devengado, de acuerdo con los factores que constituyen el mismo. El valor del salario diario se calculará de la división del monto del salario mensual certificado entre treinta (30). (Parágrafo 1º, Artículo 8, Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0039 de 2000).

⁵⁹ No significa que genere algún tipo de irregularidad sustancial el hecho de consignarse en otro orden; (lo importante es que deba realizarse el correspondiente análisis en cualquiera de los acápites de la providencia de inicio), simplemente que la estructura lógica de una decisión, demanda que en primer término se consideren todos los aspectos relevantes y se culmina con una conclusión. Esta conclusión en el auto no es otra cosa que la deducción de la conducta susceptible de atribuirse dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 42 de 83

parte considerativa de la providencia del auto de apertura y formulación de cargos, donde se determine la legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad de la conducta (incumplimiento de la obligación).

Esta formulación es una atribución provisional, por cuanto permite que en desarrollo del procedimiento y como consecuencia del debate probatorio, se verifique la necesidad de variarla o modificarla, sin que ello implique violación al debido proceso en la medida que, si estos son modificados, se debe volver a garantizar el derecho de defensa frente a la nueva calificación del cargo. Al respecto, la Corte Constitucional ha verificado la figura de la formulación de cargos dentro del proceso disciplinario, cuyas conclusiones permiten *mutatis mutandis*, ser recogidas para el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, así⁶⁰:


"4.2.1.3. La sentencia C-1076 de 2002 sentó una doctrina constitucional que es pertinente para la resolución del presente asunto, en tanto señala tres características básicas del pliego de cargos formulado dentro de un proceso disciplinario: (i) es una calificación de naturaleza provisional de la falta cometida, que se adopta en el curso de un proceso cuya finalidad es llegar a la determinación de lo que realmente ocurrió; (ii) es de la esencia del proceso disciplinario que el operador disciplinario llamado a adoptar la decisión final pueda variar, sobre la base de las pruebas recaudadas en el proceso, la calificación inicialmente efectuada; y (iii) el carácter provisional de la calificación de la falta hecha en el pliego de cargos resulta necesario para preservar la presunción de inocencia que ampara a los investigados, presunción que únicamente habrá de desvirtuarse mediante el fallo disciplinario en firme.

4.2.1.4. En la citada sentencia C-1076 de 2002, la Corte hizo hincapié en la importancia de preservar el derecho de defensa del servidor público investigado disciplinariamente en casos de modificación del pliego de cargos antes del fallo disciplinario, y señaló que para lograr tal finalidad, es necesario que se le otorgue una oportunidad adicional para que controvierta las pruebas existentes y exprese los argumentos que pudieren existir para sustentar su posición, antes de la adopción de una decisión de fondo sobre el asunto. Sin embargo, esta solución no es directamente aplicable al caso presente, puesto que en este proceso no se discute si se modificó el pliego de cargos en forma indebida o con violación del derecho de defensa antes de la decisión disciplinaria de instancia, sino si se violó el derecho de defensa cuando la calificación jurídica de una determinada conducta que se efectuó en un pliego de cargos, y que se mantuvo modificada durante todo el proceso disciplinario, fue variada por el operador disciplinario llamado a adoptar la decisión final, a la luz de los elementos de juicio recaudados durante la investigación."

(...)

"No viola el derecho de defensa de quien es investigado disciplinariamente el que la autoridad llamada a adoptar una decisión sobre el mérito de la investigación disciplinaria pueda variar la calificación jurídica de la conducta efectuada en el pliego de cargos del respectivo proceso, siempre que el investigado haya tenido la oportunidad efectiva y plena de ejercer su derecho de defensa respecto de los elementos de su comportamiento por los cuales se le sanciona. Impedir

⁶⁰ Sentencia T-1093 de 2004.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 43 de 83

que dicha autoridad disciplinaria adecúe, precise o modifique las apreciaciones efectuadas al iniciar el proceso, con base en los elementos de juicio que se hayan recolectado durante la investigación, equivaldría a trastocar la estructura del proceso disciplinario y las garantías más básicas de quienes son objeto de esta manifestación del ius puniendo del Estado, entre ellas la presunción de inocencia, que como ha indicado esta Corte, es una de las garantías procesales de mayor importancia en este campo. Por otra parte, frente al fallo disciplinario que resuelva el fondo del proceso existen los recursos establecidos por la ley para que los afectados hagan efectivo su derecho de defensa." (Subrayado fuera de texto)

5.3.1.2.5 Sanciones o medidas procedentes.

En este aspecto, básicamente, se concreta el principio de la tipicidad de la sanción⁶¹ y consiste en la determinación clara de la sanción descrita previamente por el ordenamiento jurídico, ante el presunto incumplimiento de la obligación por parte del sujeto encartado. Debe entenderse como la obligación de la autoridad de poner en conocimiento de la persona del procesado, las consecuencias jurídicas de la conducta que se le atribuye, por ser contraria al derecho. Conforme a lo anterior, es pertinente indicar que las sanciones allí indicadas, deben atender a los criterios y las definiciones ya enunciadas en el numeral 5.1.8. de la presente Guía.

5.3.1.2.6 Decreto de pruebas.

Si bien es cierto que el artículo 48⁶² del CPACA no establece de manera expresa la estipulación de los medios probatorios que tiene como tales, como fundamento del auto de apertura y formulación de cargos, deberán decretarse de oficio los medios de prueba que pretenda hacer valer el operador jurídico, precisando que se practicarán en el periodo probatorio previsto en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal. Es obligatorio referirlos y señalar su incorporación al expediente, so pena de su nulidad de pleno derecho en los términos del artículo 29⁶³ de la Constitución Política. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de decretar pruebas de oficio posteriormente.

5.3.1.3 Notificación del auto de apertura y formulación de cargos

Debe señalarse que el auto mediante el cual se formulan cargos dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal constituye un acto administrativo de trámite de acuerdo con el


⁶¹ Realización del principio "Nullum poena sine legem", propio del ius puniendi.

⁶² Parágrafo adicionado al Artículo 48 por la Ley 2080 del 25-01-2021 señala que el término para la práctica de pruebas no será mayor a diez (10) días, si fueran tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior podrá ser hasta de treinta (30) días. El traslado al investigado será por cinco (5) días.

⁶³ Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

(...)

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido Proceso.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 44 de 83

artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y que, precisamente, atendiendo esa naturaleza, **no se consagró contra este la procedencia de recursos.**

Ahora bien, en lo que respecta a la notificación del auto de apertura y formulación de cargos dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, esta se realiza de manera personal como lo señala el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, que reza:

"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.

(...) Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso..." (Negritas fuera de texto).

La notificación personal se adelanta de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011. En caso de no poderse realizar la notificación personal, se procede a realizar la notificación por aviso, en los términos del artículo 69 de la citada ley.

De igual manera es importante precisar que también está prevista la notificación electrónica, como una modalidad de adelantar la comunicación a los sujetos procesales.

"Artículo 56⁶⁴. Notificación electrónica. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación. Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título, a menos que el uso de medios electrónicos sea obligatorio en los términos del inciso tercero del artículo 53A del presente título.


Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones en el portal único del Estado, que funcionará como un portal de acceso.

La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a la misma, hecho que deberá ser certificado por la administración."

Ahora bien, si bien no existe un término para proferir el Auto de apertura y formulación de cargos

⁶⁴ Modificado por el Artículo 10 de la Ley 2080 del 25-01-2021.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 45 de 83

dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, también lo es que le corresponde al operador jurídico, la celeridad, diligencia y eficiencia del caso, teniendo especial atención en el término de caducidad de la potestad sancionatoria y en consideración a la complejidad del asunto.

Por último, se reitera que, contra el Auto de apertura, mediante el cual se formula cargos dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, no procede recurso alguno por disposición expresa.⁶⁵

5.3.1.4 De los descargos

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal establece el momento procesal de los descargos, para que la persona a la cual se le ha formulado cargos en el auto de apertura y formulación de cargos ejerza su derecho fundamental de defensa y *contradicción, en respeto a las garantías del debido proceso administrativo. En este sentido, el parágrafo 2 del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, modificado y adicionado por el Artículo 3 de la Ley 2080 de 2021, señala:*

" Parágrafo 2. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas será de cinco (5) días".

Este es el momento en que el procesado expresa sus exculpaciones, controvierte los hechos y pruebas de la administración, y solicita los medios probatorios para asumir su defensa.

5.3.1.5 Constancia secretarial de no presentación de descargos

Es un documento que se debe expedir cuando el investigado, una vez transcurrido el término procesal de los cinco (5) días concedidos, no presenta descargos al auto de apertura y formulación de cargos, el cual se acredita con la copia de la notificación de este auto.


5.3.1.6 Decreto de pruebas y período probatorio

En primer lugar, se debe señalar que las pruebas que se decreten dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal deben ser útiles al procedimiento. En este sentido, se debe dar plena aplicación a los principios que gobiernan el derecho probatorio sobre la necesidad, conducencia y pertinencia de la prueba.

El artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, establece:

"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

⁶⁵ Artículo 47, CPACA.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 46 de 83

aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

(...)

Los investigados podrán, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. **Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente...** (Negrillas fuera de texto).


Respecto del análisis de los aspectos arriba señalados, se debe precisar lo siguiente:

- Las pruebas legalmente prohibidas son las tendientes a demostrar hechos que la ley prohíbe investigar, como aquellas en defensa de la moral.
- Pruebas ineficaces son las practicadas por un medio por el cual es jurídica o legalmente imposible probar el hecho a que se refiere, porque se exige un medio determinado de prueba, por ejemplo, el documento y no el testimonio.
- Pruebas impertinentes son aquellas que tratan de probar un hecho que carece de relación con lo discutido dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.
- Pruebas superfluas son las que se tornan innecesarias en virtud de haberse practicado ya dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.
- Pruebas inconducentes. La inconducencia de una prueba, puede no evidenciarse al momento de decretarse, pero si cuando se esté estimando en sí misma y en su relación con lo controvertido en el respectivo procedimiento administrativo. De ahí que se deduce que la simple duda al respecto no ha de impedir que sea decretada, y que su práctica no puede negarse sino cuando esa inconducencia es desde luego manifiesta.

En el trámite de la actuación probatoria, cobran especial relevancia el respeto al debido proceso administrativo, que se concreta en la atención de distintos aspectos; uno de estos aspectos relevantes, es el respeto a los principios de publicidad y contradicción de la prueba. En este sentido, el inculpado debe conocer las actuaciones y conocer la decisión, analizarla, objetarla o discutirla para patentizar ante el funcionario que adelanta el procedimiento, el valor que tiene; pero significa también que las conclusiones del funcionario fallador sobre la prueba, deban ser conocidas por el inculpado, para que las impugne si lo considera necesario.

Consecuencia obvia del principio de publicidad, es el principio de contradicción, según el cual, el implicado, luego de decretada una prueba, puede intervenir en su práctica y fiscalizar su ejecución; dicha facultad tiene que cumplirse en todo el tiempo que dura la incorporación de ella al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal. Así las cosas, formulada la petición de la práctica de una prueba y decretada esta, el auto respectivo se comunicará al encartado, quien podrá intervenir antes y durante la práctica, por ejemplo, para contrainterrogar a los declarantes.

Estos dos requisitos forman parte de la garantía constitucional del debido proceso. No se puede sancionar a una persona con base en pruebas que desconoce, o respecto a las cuales, no ha podido ejercer el derecho de contradicción.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 47 de 83

Recordemos que los medios probatorios admisibles en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal son los señalados en el artículo 165 del Código General del Proceso, por expresa remisión del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011⁶⁶:

"Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales."

Estas pruebas deberán ser decretadas de oficio o por solicitud de parte, para lo cual se deben atender los momentos procesales correspondientes; es decir, para el procesado en el momento de los descargos, y para la autoridad competente que se encuentre adelantando el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, en el auto de apertura y formulación de cargos y en el auto de decreto de pruebas. La práctica de las mismas se adelantará en el periodo probatorio.

Debe recordarse que la carga de la prueba la tiene el Estado (CGR), en atención al ejercicio del *ius puniendi* el principio de presunción de inocencia constitucional y legal. Sobre este punto ha resaltado la Corte Constitucional⁶⁷:


"La garantía constitucional de la presunción de inocencia

17.- La presunción de inocencia es una garantía integrante del derecho fundamental al debido proceso reconocida en el artículo 29 de la Constitución, al tenor del cual "toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable". Los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia -que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución- contienen dicha garantía en términos similares. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8 que "toda persona inculpada del delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad". Y, a su turno, el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que "toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley". Como se deriva de las normas transcritas, la presunción de inocencia acompaña a la persona investigada por un delito "hasta el fallo o veredicto definitivo y firme de culpabilidad"⁶⁸.

⁶⁶ La norma hace la remisión al antiguo código de procedimiento civil.

⁶⁷ Sentencia C-289 de 2012.

⁶⁸ Sentencia C-774 de 2001. En el mismo sentido las sentencias C-416 de 2002, C-030 de 2003, C- 1156 de 2003 y C-271 de 2003.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 48 de 83

18.- De este "postulado cardinal de nuestro ordenamiento"⁶⁹, se desprenden, entre otras, las siguientes consecuencias identificadas por la jurisprudencia constitucional:

- "Cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que solo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad"⁷⁰.
- La *presunción de inocencia* "se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba" de acuerdo con la cual "corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable de un delito (...) lo que se conoce como principio onus probandi incumbit actori. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad"⁷¹.
- "Para que, en el caso concreto de una persona, puedan ser aplicadas las sanciones previstas en la ley, es indispensable (...) que se configure y establezca con certeza, por la competente autoridad judicial, que el procesado es responsable por el hecho punible que ha dado lugar al juicio" ⁷²
- "Ni el legislador ni los jueces pueden presumir la culpabilidad de nadie"⁷³. Así, "todo proceso penal debe iniciarse con una prueba a cargo del Estado que comience a desvirtuar la presunción de inocencia. Por ello, el legislador no puede implantar en una norma penal de carácter sustantivo una presunción de culpabilidad en sustitución de la presunción de inocencia so pena de violar el artículo 29 de la Constitución"⁷⁴.

19.- Ahora bien, la *presunción de inocencia* no solo tiene consecuencias relativas al proceso penal como tal. Toda persona tiene derecho a "ser considerada y tratada como inocente hasta tanto no se demuestre lo contrario y sea declarada culpable mediante sentencia ejecutoriada"⁷⁵, y ello aplica en todos los ámbitos."

Sin perjuicio de lo anterior, cuando el procesado afirme alguna situación o circunstancia particular dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, le incumbe probar el supuesto de

⁶⁹ Sentencia C-689 de 1996. En el mismo sentido las sentencias C-774 de 2001 y C-030 de 2003.

⁷⁰ Sentencia C-205 de 2003.


⁷¹ Sentencia C-205 de 2003. En el mismo sentido, las sentencias C-774 de 2001, C-416 de 2002, C-271 de 2003 y C-576 de 2004.

⁷² Sentencia C-689 de 1996. En similar sentido la sentencia C-1156 de 2003.

⁷³ Sentencia C-689 de 1996. En similar sentido la sentencia C-576 de 2004.

⁷⁴ Sentencia C-205 de 2003 en la que se declaró inexecutable un tipo penal que prescribía: "Quien comercie con autopartes usadas de vehículos automotores y no demuestre su procedencia lícita, incurrirá en la misma pena del artículo anterior".

⁷⁵ Sentencia C-217 de 2003. En el mismo sentido la sentencia C-576 de 2004 y la Observación General No. 13. La igualdad ante los tribunales y el derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley. En: Interpretación de las Normas Internacionales sobre Derechos Humanos. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, P. 49.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 49 de 83

hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, de conformidad con lo establecido en el artículo 167 del Código General del Proceso; por ejemplo, cuando alegue una situación de fuerza mayor caso fortuito o cualquier eximente de responsabilidad. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.

Una vez se rindan los descargos, se decretarán las pruebas solicitadas por el procesado en los descargos (pertinentes, idóneos y conducentes), y las de oficio que considere necesarias el Despacho competente.

Cuando se deban practicar las pruebas dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, se señalará un término no mayor a 10 días, salvo cuando se trate de tres o más investigados o se deba practicar pruebas en el exterior, en cuyo caso podrá señalarse un término hasta de 30 días. El traslado al investigado será por cinco (5) días. Lo anterior con fundamento en lo preceptuado por el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 y el párrafo adicionado por el Artículo 5 de la Ley 2080 del 25-01-2021.

Ahora bien, existen algunos aspectos de suma importancia en cuanto al desarrollo probatorio dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal. Lo primero que hay que señalar, es que se trata de un acto de trámite por cuanto su vocación es dar impulso al proceso.

"(...) Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia.


De estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. (...)"⁷⁶

En concordancia con lo anterior, el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 establece que contra el acto que decreta pruebas no procede recurso, sin embargo, la norma no señala en ningún momento, la forma en que se notifica la decisión de decreto de pruebas y del término probatorio establecido. No obstante, por remisión que se debe realizar al artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, esta decisión deberá comunicarse al implicado.

Ahora bien, como la Ley 1437 de 2011 no determina la forma de poner en conocimiento al implicado el auto por medio del cual se decreta la práctica pruebas dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, se hace necesario analizar los principios que rigen todas las actuaciones y procedimientos administrativos, los cuales deben estar acorde con la Constitución Política.

Así las cosas, se hace necesario que el auto por medio del cual se decreta a pruebas dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se deba notificar por estado conforme lo preceptúa el

⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicación numero: 11001-03-25-000-2010- 00011-00(0068-10), de fecha 8 de marzo de 2012.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 50 de 83

artículo 201 de la Ley 1437 de 2011 para que se cumpla el principio de publicidad y las partes tengan conocimiento de las que se decretan, bien sea de aquellas ordenadas como resultado de la solicitud de parte o las ordenadas de oficio por el operador jurídico fiscal.

De conformidad con los argumentos señalados, también se resalta que contra el auto de pruebas (tanto el que decreta como el que deniega), no procede recurso alguno. Al respecto el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, que es norma supletoria para el caso, señaló:

“Artículo 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.


Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil...”

Precisamente una demanda a esta disposición originó el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-610 de 2012; en la que se recalcó la especialidad de los procedimientos administrativos y el amplio margen de configuración legislativa, donde no le es dable distinguir al operador y traer por interpretación de otros estatutos procesales, medios de impugnación no estipulados en un procedimiento determinado:

"El artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 se inserta en la "Parte Primera" del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que contiene el catálogo de normas que se aplican al procedimiento administrativo, es decir a las actuaciones desarrolladas por todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas (art. 2°). Forma parte así mismo del título III, capítulo I (Arts. 34 a 45) que compila las reglas generales sobre el procedimiento administrativo común y general.

La norma parcialmente acusada contiene las reglas que regulan la aducción, solicitud y práctica de pruebas de oficio o a petición del interesado, durante la actuación administrativa, a saber: (i) la no exigencia de requisitos especiales; (ii) la improcedencia de recursos contra el acto que decida la solicitud de pruebas; (iii) la preservación de la oportunidad, para que antes de que se dicte una decisión de fondo, el interesado controvierta las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación; (iv) la subvención de las pruebas por parte de quien o quienes las soliciten; (v) la admisibilidad de todos los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil."

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 51 de 83

(...)

"Una somera revisión de la Ley 1437 de 2011 permite a la Sala constatar que el régimen probatorio aplicable a los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo establece unas reglas propias que se compilan en el capítulo IX del Título V, de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En este apartado, además de remitir al Código de Procedimiento Civil para colmar los vacíos del estatuto en materia probatoria (Art. 211), el legislador reguló las oportunidades probatorias dentro del proceso judicial (Art. 212); dispuso el decreto de pruebas de oficio por parte del juez o magistrado (art. 213); previó la exclusión de la prueba por violación del debido proceso (Art. 214); asignó pleno valor probatorio a las copias (Art. 215); autorizó el uso de medios electrónicos para fines probatorios (Art. 216); y reguló minuciosamente la prueba pericial (Arts. 218 a 222).

En lo que concierne a los mecanismos de control de las decisiones judiciales sobre pruebas estableció que es apelable el auto proferido por los jueces administrativos "que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente" (Art. 243.9)." (...

(...)

Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías mínimas propias del derecho fundamental al debido proceso son aplicables al procedimiento administrativo y deben ser aseguradas durante su desarrollo, a fin de garantizar el equilibrio entre los sujetos que resultan involucrados en una decisión administrativa; también ha advertido sobre las importantes diferencias que existen entre uno y otro procedimiento, derivadas de las distintas finalidades que persiguen.

(...)


La imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que este último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso (art. 29) y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública (Art. 209)." (...

Por último, es pertinente que una vez culmine el período probatorio se expida de manera inmediata, por el Despacho competente, la constancia secretarial de la culminación de tal periodo. Igualmente, en ausencia del decreto y práctica de pruebas, haciendo la mención correspondiente, en este último caso.

Igualmente, la Ley 2080 de 2021, establece de manera especial en el parágrafo del artículo 49A de la Ley 1437 de 2011, que contra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno.

5.3.1.7 Traslado para alegatos de conclusión

De conformidad con lo establecido por el Artículo 5 de La Ley 2080 de 2021, que adiciona un parágrafo al artículo 48 de la 1437 de 2011, según el cual el traslado al investigado se da por el término de cinco (5) días. La citada adición señala:

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 52 de 83

*“Parágrafo. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para la práctica de pruebas no será mayor a diez (10) días, si fueran tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior podrá ser hasta de treinta (30) días. **El traslado al investigado será por cinco (5) días**”. (Negrilla fuera de texto).*

Frente al tema de los alegatos de conclusión, que son aquellos previos a la adopción de la decisión final por parte de la autoridad competente, luego de concluido el período probatorio ha señalado la Corte Constitucional⁷⁷:

"Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho -a favor y en contra -, y, por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho."


Ahora bien, en lo que respecta al traslado para alegatos dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, el legislador no determinó la forma de hacerlo, ni la forma de comunicar el mismo, no obstante conforme a la norma reseñada, se podría entender que el traslado se efectúa por cinco (5) a propósito de la culminación del período probatorio para que haga las manifestaciones a que haya lugar, pero claramente, bajo el entendido que no es una oportunidad procesal para pedir nuevas pruebas.

En primer término, se trata de un acto de trámite por la vocación de dar impulso al procedimiento, y que busca satisfacer las garantías sustanciales del investigado. En este orden, se deberá proferir el auto correspondiente, el cual deberá darse traslado mediante comunicación al implicado remitida por correo certificado, y notificación por estado.⁷⁸

⁷⁷ Sentencia C-107 de 2004.

⁷⁸ Artículo 201. Notificaciones por estado. Los autos no sujetos al requisito de la notificación personal se notificarán por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del Secretario. La inserción en el estado se hará el día siguiente al de la fecha del auto y en ella ha de constar:

1. La identificación del proceso.
2. Los nombres del demandante y el demandado.
3. La fecha del auto y el cuaderno en que se halla.
4. La fecha del estado y la firma del secretario.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 53 de 83

5.3.1.8 Constancia secretarial de no presentación de alegaciones

Esta constancia secretarial se expide cuando el investigado no presenta alegatos dentro del término correspondiente. Se acredita con la copia de la comunicación del auto de traslado.

5.3.1.9 Resolución que decide de Fondo

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal culmina con la expedición del acto administrativo que decide de fondo el asunto y, básicamente, gira en torno a dos decisiones, la imposición de la sanción o el archivo. Habiéndose surtido el debate probatorio, que haya permitido el análisis de todos y cada uno de los argumentos debatidos y el esclarecimiento de los hechos que interesan al proceso, así como el análisis de los alegatos de conclusión, el funcionario competente de primera instancia proferirá decisión de fondo motivada⁷⁹.

Dicho acto administrativo debe ser expedido dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de alegatos, tal como lo establece el parágrafo del artículo 49 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el Artículo 6 de la Ley 2080 de 2021.

De igual manera, el parágrafo adicionado señala que los términos dispuestos para el proceso administrativo sancionatorio deben cumplirse oportunamente so pena de las sanciones disciplinarias a las que haya lugar.

Desde ahora debe recordarse que, formalmente, este acto administrativo se emite mediante una resolución ordinaria de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 5706 de 2005⁸⁰, que reza:

"Artículo 17. Materia objeto de resolución ordinaria. Las resoluciones ordinarias, se expedirán para adoptar las siguientes decisiones particulares y concretas:

El estado se insertará en los medios informáticos de la Rama Judicial y permanecerá Alf en calidad de medio notificador durante el respectivo da.

De las notificaciones hechas por estado el secretario dejara certificación con su firma al pie de la providencia notificada y se enviara un mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.


De los estados que hayan sido fijados electrónicamente se conservara un archivo disponible para la consulta permanente en línea por cualquier interesado, por el término mínimo de diez (10) anos.

Cada juzgado dispondrá del número suficiente de equipos electrónicos al acceso del público para la consulta de los estados.

"9. En virtud del 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 (...)"

⁷⁹ Como todo acto administrativo debe contener los elementos de existencia y validez, tanto formal como sustancial.

⁸⁰ Publicada en el Diario Oficial No. 46.150 de 13 de enero de 2006.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 54 de 83

1. Las de fijación de tarifa del control fiscal para cada sujeto de vigilancia y control fiscal.
2. Las relacionadas con la administración de personal, tales como nombramientos, traslados, encargos, ascensos, retiros, reintegros, cumplimiento de sentencia, comisiones, asignación de funciones, vacaciones y licencias, y todos los relativos a la carrera administrativa especial de la entidad.
3. Las que ordenen la suspensión inmediata o provisional de un funcionario.
4. Las que se deriven del proceso administrativo sancionatorio fiscal... (subrayado fuera de texto).

Sobre la Resolución Ordinaria que pone fin al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, el artículo 49 de la citada Ley 1437 de 2011 indica lo siguiente:

"... 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..."*

En este orden se procede al estudio de cada uno de ellos, para hacer las acotaciones del caso, en procura de orientar al operador jurídico.

1. Individualización de la persona natural a sancionar.


Recordemos que la Resolución Ordinaria, dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, resuelve o decide de fondo el debate jurídico sentado en el Auto de apertura y formulación de cargos. En este sentido resulta, como consecuencia lógica, la consonancia o congruencia que se debe guardar entre la decisión de fondo y la decisión de formulación, respecto de la persona natural, objeto del procedimiento.

Este requisito no solamente se refiere a la corroboración de la individualización del encartado, que se hace desde el auto de formulación de cargos o a lo largo de las etapas que se surten en este proceso antes de proferir decisión de fondo, sino al cargo que desempeñaba al momento de acaecer el incumplimiento que dio origen al proceso y la entidad donde lo ejercía.

2. Análisis de los hechos.

Se refiere al análisis de la relación fáctica descrita en el Auto de apertura y formulación de cargos, mediante el cual se dio inicio al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

No puede ser de otra manera, por cuanto en este momento no se podrá sorprender al procesado con

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 55 de 83

hechos distintos a los que sirvieron para formular cargos y sobre los cuales se ciñó el debate probatorio; de lo contrario, se generará una violación al debido proceso administrativo, lo cual conllevará a decretar la correspondiente nulidad.

3. Análisis de las pruebas que sirven de base a la decisión.

Las decisiones que adopta la administración deben fundarse en las pruebas legalmente allegadas al proceso, que llevan a la certeza y convicción del operador jurídico, bajo una inferencia lógica, de los hechos que se debaten en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

Esta inferencia implica para el operador jurídico una valoración y ponderación de los elementos probatorios, con atención a las reglas de la sana crítica, en esta materia, señala la Honorable Corte Constitucional:

"La jurisprudencia constitucional ha afirmado que en materia probatoria la autoridad judicial en sede de tutela se encuentra cobijada por las normas procesales generales, consagradas en el Código de Procedimiento Civil, motivo por el cual, está obligada a fundamentar sus decisiones en pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, así como a analizar los distintos medios probatorios en su conjunto y atendiendo a las reglas de la sana crítica. Es más, se ha reiterado que quien conoce la pretensión de amparo debe atender al principio de oficiosidad (Decreto 2591 de 1991, artículos 19, 21 y 32), conforme al cual puede y debe practicar aquellas pruebas que considere necesarias para acreditar los hechos sometidos a su conocimiento y en torno a los cuales gira el problema jurídico que le corresponde *resolver*."⁸¹

Precisamente, cuando no se satisface plenamente el análisis probatorio o habiéndose hecho el mismo se realiza una indebida valoración, se constituye en causal de procedibilidad de la acción de tutela, por defecto fáctico.


4. Las normas infringidas.

En este acápite de la Resolución Ordinaria se determinarán clara, precisa y expresamente, las normas que la conducta del procesado infringió, satisfaciendo el elemento de legalidad y tipicidad de la conducta y la sanción. En este caso, vale reiterar la consonancia o congruencia que debe existir entre la decisión final y el auto de apertura y formulación de cargos mediante el cual se dio inicio al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

Se aconseja realizar un análisis de la violación de la norma, pues no basta con una simple enunciación de las normas, sin el razonamiento que sustenta la violación de la conducta, en una suerte de juicio de antijuridicidad de la conducta.

En este punto es importante reiterar que el encartado debe conocer desde el inicio del procedimiento

⁸¹ Sentencia T-314 de 2011.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 56 de 83

sancionatorio los cargos por los cuales se le involucra en el respectivo Proceso. Tal conocimiento ha de ser preciso y derivado de la juiciosa indicación por parte del funcionario competente de las normas que el implicado ha desconocido con su actuar.

Las causales de sanción siempre aparejarán la violación de un principio u obligación general, pero ello no es suficiente para justificar la imposición de una sanción, como quiera que compete al funcionario del conocimiento, establecer de manera específica las normas desconocidas con el actuar del encartado.

El establecimiento genérico de la violación de una determinada norma o contenido obligacional no es suficiente para la tipificación de una determinada falta en concreto; es necesario además invocar la causal que genera la sanción. La vaguedad en la determinación de la conducta además de hacer incongruente la sanción, afecta ostensiblemente el derecho de defensa del encausado. En este sentido, debe evitarse la simple enumeración normativa, como quiera que bajo tal circunstancia no se estaría brindando al implicado un elemento específico sobre el cual ejercer su propia defensa.

Es importante resaltar que el funcionario que adelanta el proceso debe remitirse a las sanciones establecidas en el numeral 5.1.8. de la presente Guía, pues cabe recordar que no todos los sujetos de control fiscal tienen las mismas obligaciones frente a la Contraloría General de la República, ya que estas dependen de su naturaleza jurídica y del carácter de los recursos que manejan.

Finalmente vale resaltar que, en el análisis de las normas infringidas, el operador jurídico fiscal debe indicar la forma en la cual la omisión o conducta sancionada, afectó la función de control, de acuerdo con lo que ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado.


5. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Básicamente, debe realizarse una fundamentación jurídica, fáctica y probatoria, que conlleve a la declaratoria de imposición de sanción o de archivo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal. Este aspecto denota la importancia de la parte motiva y la parte resolutive de la providencia, y la consonancia que debe existir entre una y otra, en una relación de consecuencia.

En la fundamentación de la decisión se deben determinar los elementos que configuran la decisión (legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad).

Es importante aclarar que existiendo el análisis y valoración de las pruebas arrimadas al proceso frente a los hechos y cotejando con los descargos y alegatos presentados por el investigado, existen los elementos suficientes para hacer una calificación definitiva de la culpa, la cual debe estar estudiada en la decisión de fondo.

Se debe plasmar una parte resolutive clara y con órdenes precisas que permitan su cumplimiento, tanto en la decisión de archivo como en la imposición de la sanción.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 57 de 83

6. De la Sanción.

Cuando la Resolución Ordinaria imponga una sanción, deberá contener además un análisis de la conducta frente a la sanción a imponer, en una suerte de ponderación de elementos que conllevan a la tasación o graduación de la sanción.

En un Estado de Derecho, la actividad de la administración debe desenvolverse en el marco de la fijación clara de las reglas que gobiernan el actuar de las autoridades públicas conforme a las pautas definidas por el constituyente; es lo que se denomina "Administración Reglada", en desarrollo de la cual las conductas reprochables deben estar previamente definidas por el legislador y debe encontrarse predeterminada la sanción por imponer.

Ante la presencia de hechos constitutivos de falta, la administración debe tener delimitado su actuar, el cual estará dirigido a la toma de una decisión previamente presupuestada por el legislador. El funcionario no contará con el poder de escoger entre una u otra decisión, puesto que la misma, estará señalada de antemano por las reglas jurídicas.

Sin embargo, en algunas ramas del derecho, el legislador ha optado por permitir cierta discrecionalidad al juzgador, para que aplique las normas de acuerdo con las circunstancias específicas de cada hecho.


Dicha facultad se traduce en las fórmulas elásticas que establece la ley a través de rangos entre los cuales la administración puede graduar las sanciones, según las características especiales de cada conducta.

Esta discrecionalidad concedida en el Decreto Ley 403 de 2020, a través de su artículo 83, dispone la potestad de los contralores de imponer sanciones "hasta por el valor de 150 salarios diarios devengados por el sancionado, las cuales deben ser adoptadas con un criterio de razonabilidad, ajustado a los antecedentes demostrados a través de la motivación del acto y dirigido a "constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten un adecuado, transparente y eficiente control fiscal".⁸²

Bajo los parámetros descritos, es criterio razonable para la Contraloría General de la República la imposición de sanciones que pueden variar entre uno (1) y ciento cincuenta (150) días de salario, según la gravedad de los hechos y el grado de afectación de la función de vigilancia y control de la entidad.

No obstante, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, se debe tener en cuenta, que el legislador autoriza también la imposición de la sanción de suspensión temporal del cargo hasta por ciento ochenta (180) días, conforme lo señalado en el numeral segundo del artículo 83 del mismo

⁸² Sentencia C-484 de 4 de mayo de 2000. Corte Constitucional.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 58 de 83

Decreto Ley.

Ahora bien, para la graduación de la sanción, este Decreto Ley 403 de 2020, en su artículo 87 ha dispuesto:

“Artículo 87. Graduación de la sanción. *La graduación de las sanciones se realizará teniendo en cuenta lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las normas que lo modifiquen o adicionen, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.”*

De ahí, que los funcionarios de la administración, con facultad para imponer sanciones, deben hacer la graduación de estas en cada caso concreto, una vez hayan realizado un análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, propias del mismo.

La facultad de imponer sanciones de carácter pecuniario no se puede utilizar en forma arbitraria, por tanto, el funcionario competente para ello fundamentará su decisión con argumentos que atiendan no solo los criterios de justicia y equidad, sino también los de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción.


El principio de proporcionalidad,⁸³ es una limitante al poder punitivo del Estado, en virtud del cual, la graduación de la sanción se hará de acuerdo con la gravedad de la conducta desplegada por el posible sancionado y de acuerdo con el grado de culpabilidad.

El principio de razonabilidad impide la imposición de sanciones arbitrarias. El funcionario competente, tendrá en cuenta que el fin intrínseco de la sanción es facilitar el ejercicio del control fiscal, por lo cual, se conmina al administrado para que colabore con la Contraloría General de la República, suministrando de manera oportuna y en la forma indicada la información que posee. Por lo anterior, se tendrá en cuenta que la sanción que impone la Contraloría es diferente a la multa sanción que se imponen como resultado de otros procesos administrativos y lo que busca es constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que tienen los sujetos del control fiscal.

Así mismo, el principio de razonabilidad se deriva de la interpretación que se ha hecho del principio de igualdad y, especialmente, de la regla que establece que los casos iguales deben ser tratados por el operador jurídico del mismo modo y los desiguales de manera diferente. En todo caso, las distinciones o diferencias que se hagan deben ser razonables.

Verbi gracia, si se analiza que un alcalde no ha presentado el Informe Presupuestal que deba rendir conforme a la Resolución Orgánica vigente al momento de los hechos, de acuerdo con el principio de razonabilidad, la multa impuesta debe ser similar a la atribuida a otros alcaldes sancionados por hechos semejantes.

⁸³ Frente al principio de proporcionalidad se puede ver entre otras sentencias: C-355 de 2006, C-296 de 2012, C-365 de 2012, C-279 de 2013 y C-334 de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 59 de 83

También significa este principio que la sanción impuesta a un alcalde por no haber presentado el informe presupuestal territorial será diferente a la de otro alcalde que presentó de manera parcial o extemporánea el mismo informe.

Para aplicar el principio de proporcionalidad, que evite los excesos, se considerará, bajo el mismo ejemplo, la gravedad de la infracción administrativa y la conducta asumida del posible sancionado, analizando todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, para que la sanción sea la estrictamente necesaria.

Sobre la proporcionalidad y razonabilidad ha señalado la Oficina Jurídica en Concepto No. CGR OJ 087-16 del 26 de mayo de 2016:

"Debe tenerse en cuenta que la tasación de la sanción debe obedecer a criterios como la gravedad de los hechos y al grado de afectación de la función de vigilancia y control fiscal de la contraloría, sin desconocer que el legislador impuso un tope máximo de la sanción, correspondiente a 5 salarios devengados por el sancionado. La facultad de imponer sanciones de carácter pecuniario, no se puede utilizar en forma arbitraria, por tanto, el funcionario competente para ello, debe fundamentar su decisión con argumentos que deben atender no solo los criterios de justicia y equidad, sino también los de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, de igual manera, la administración con facultad para imponer sanciones, deben hacer la graduación de la misma en cada caso concreto, luego del análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar propias del mismo."


En nuestro procedimiento, también se utilizan como criterios de graduación de la sanción o multa, la reiteración de la infracción administrativa, la falta de cuidado, simple negligencia, gravedad de la falta, relevancia del hecho, entre otras.

De cualquier forma, es indispensable que la graduación de la sanción sea una aplicación de la previsión contenida en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, disposición en la cual se establece, que si bien existen decisiones administrativas que son discrecionales, su contenido debe ser adecuado al fin que persigue la norma en la cual se sustenta y proporcional al hecho que la origina. En la Sentencia C-031 del 2 de febrero de 1995, la Corte Constitucional, precisó:

"(...) Dentro de la facultad discrecional el poder o la competencia no tiene prefijada su decisión de manera rígida, sino que, en atención a la complejidad y variación de los factores de los asuntos sometidos a su jurisdicción, debe aplicar el precepto más adecuado y justo a la decisión concreta, ateniéndose a los objetivos fijados por la Constitución y la ley, ajenos a su libre capricho".

Y en reciente pronunciamiento, la Corte Constitucional señaló frente a la potestad discrecional relativa de las autoridades públicas lo siguiente⁸⁴:

⁸⁴ Sentencia T-265 de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 60 de 83

"La discrecionalidad absoluta entendida como la posibilidad de adoptar decisiones administrativas sin que exista una razón justificada para ello, puede confundirse con la arbitrariedad y no es de recibo en el panorama del derecho contemporáneo. La discrecionalidad relativa, en cambio, ajena a la noción del capricho del funcionario, le permite a este apreciar las circunstancias de hecho y las de oportunidad y conveniencia que rodean la toma de la decisión, concediéndole la posibilidad de actuar o de no hacerlo, o de escoger el contenido de su determinación, siempre dentro de las finalidades generales inherentes a la función pública y las particulares implícitas en la norma que autoriza la decisión discrecional".⁸⁵

Esta limitación a la discrecionalidad absoluta quedó expresamente consagrada en el artículo 36 del CCA⁸⁶, contenido que fue reproducido íntegramente en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, al establecer que "en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa". De esta manera, pueden extraerse tres elementos comunes a toda potestad discrecional:


i). Debe existir una norma de rango constitucional o legal que la contemple expresamente. (...) ii). Su ejercicio debe ser adecuado a los fines de la norma que la autoriza (...) iii). La decisión debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa." (...)

"La consecuencia práctica de la abolición de los poderes omnímodos en un Estado de derecho es que siempre que se actúe en ejercicio de una potestad de este carácter debe como mínimo expresarse los hechos y causas que llevan a la autoridad a tomar la decisión, así como su adecuación a los fines de la norma que la consagra..."

En el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal resulta indispensable que el Ente de Control Fiscal, en la providencia final, se pronuncie sobre la valoración de las pruebas y manifieste los razonamientos legales en los cuales fundamenta sus conclusiones. Así mismo, se requiere que se expongan consideraciones frente a todos los argumentos que, en las diversas etapas, esgrime el inculpado en su defensa, de manera que, en las respectivas actuaciones administrativas, se puedan establecer claramente las razones de hecho y de derecho en virtud de las cuales se aceptan o

⁸⁵ Sentencia C-734 de 2000. Esta posición ha sido igualmente defendida por el Consejo de Estado en los siguientes términos: "No obstante, el ejercicio de la potestad discrecional no es ilimitado, sino menguado por el principio de la relatividad, que se traduce en que la distribución del poder se construye sobre la contención de este, es el sistema de pesos y contrapesos expuesto por Montesquieu, que impide la existencia de potestades absolutas que corrompen absolutamente. La facultad discrecional no implica el fuero de intangibilidad sobre los actos administrativos, pues ello conllevaría admitir el poder majestuoso y soberbio del Estado en una clara alusión a la administración para satisfacer caprichos individuales. (...) La regla y medida de la discrecionalidad es la razonabilidad, vale decir la discrecionalidad es un poder en el derecho y conforme a derecho, que implica el ejercicio de los atributos de decisión dentro de límites justos y ponderados. El poder jurídico de la competencia para decidir equivale a la satisfacción del interés general y, por ende, a partir de la observación de los elementos facticos se mueve la adopción de la decisión que mejor convenga a la comunidad". (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 8 de mayo de 2003, Referencia: 3274-02).

⁸⁶ El contenido de esta norma se mantuvo incólume en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 61 de 83

desestiman los argumentos presentados por el encartado.

La motivación del acto administrativo constituye una obligación ineludible, sobre todo tratándose de actos sancionatorios correccionales, en los cuales el legislador señala un rango dentro del cual se puede imponer la sanción y corresponde al operador jurídico establecer su *quantum*.

También es un elemento integrante del principio de contradicción y una manifestación del derecho de defensa, por cuanto le permite al implicado conocer los motivos por los cuales se está tomando la decisión para que pueda cuestionarlos en sede administrativa. Si el acto omite la motivación, haría nugatoria la posibilidad de defensa e impugnación e impediría una apropiada censura en sede jurisdiccional. En este sentido, como lo destaca la Honorable Corte Constitucional:

"La consecuencia práctica de la abolición de los poderes omnímodos en un Estado de derecho es que siempre que se actué en ejercicio de una potestad de este carácter debe como mínimo expresarse los hechos y causas que llevan a la autoridad a tomar la decisión, así como su adecuación a los fines de la norma que la consagra. Esto garantiza el respeto por el debido proceso de los destinatarios de la decisión que se adopta. Por tanto, la existencia de facultades discrecionales no necesariamente riñe con la Constitución. Sin embargo, no es admisible en un Estado de derecho que a los particulares se les impida conocer los motivos que llevaron a una entidad pública a tomar una medida particular que los afecte, toda vez que de esta manera *"se hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la administración le corresponde motivar los actos, esto es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente."*⁸⁷


Ahora bien, la exigencia de motivación no se limita a un requisito meramente formal carente de todo contenido.⁸⁸

La motivación constituye la garantía de una decisión ajustada a derecho, adoptada conforme los supuestos de hecho y la valoración de las pruebas que obren dentro del expediente, siguiendo los principios constitucionales y la normatividad aplicable al caso concreto, excluyendo criterios subjetivos o arbitrarios por parte del operador jurídico. En este orden de ideas, se debe hacer un juicio de valor de los siguientes aspectos para determinar la sanción a imponer, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, que reza:

"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

⁸⁷ Sentencia SU- 917 de 2007.

⁸⁸ Sentencia T-265 de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 62 de 83

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.
4. Resistencia, negativa u obstrucción al actino 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."

En el análisis de las normas infringidas, debe tenerse especial precaución en la identificación de la causal que se cita como violada, por cuanto la inadecuada cita de la norma transgredida es causal de nulidad por falsa motivación en los términos del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre la proporcionalidad y razonabilidad, ha señalado la Oficina Jurídica en Concepto Jurídico 2014IE0077480 del 6 de junio de 2014, lo siguiente:

"Por consiguiente y teniendo en cuenta que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal nace no solo del control fiscal propio que ejerce la Contraloría General de la República sobre sus sujetos de control, sino de las obligaciones que tienen las demás entidades del Estado de cualquier orden con este Ente de Control Fiscal, que expresamente se encuentran descritas en los artículos 100 y 101⁸⁹ de la Ley 42 de 1993, se debe no solo invocar sino efectuar el análisis de la conducta del investigado, bajo esta norma en el Auto de Apertura y demás actuaciones que se surtan dentro de dicho procedimiento.


Es importante acotar que los funcionarios de la administración con facultad para imponer sanciones deben hacer la graduación de las mismas en cada caso concreto, una vez haya realizado un análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, propias de este.

Sin embargo, la facultad de imponer sanciones de carácter pecuniario, no se puede utilizar en forma arbitraria, por tanto, el funcionario competente para ello fundamentara su decisión con argumentos que atiendan no solo los criterios de justicia y equidad, sino también los de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción.

Por otro lado, el principio de proporcionalidad⁹⁰ es una limitante al poder punitivo del Estado, en

⁸⁹ Artículos 100 y 101 derogados por el decreto ley 403 de 2020.

⁹⁰ Frente al principio de proporcionalidad se puede ver entre otras sentencias: C-355 de 2006, C- 296 de 2012, C-365 de 2012, C-279 de 2013 y C-334

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 63 de 83

virtud del cual, la graduación de la sanción se hará de acuerdo con la gravedad de la conducta desplegada por el posible sancionado y de acuerdo al grado de culpabilidad.

El principio de razonabilidad impide la imposición de sanciones arbitrarias. El funcionario competente, tendrá en cuenta que el fin intrínseco de la sanción es, facilitar el ejercicio del control fiscal, por lo cual se conmina al administrado para que colabore con la Contraloría General de la República, suministrando de manera oportuna y en la forma indicada la información que posee. Por lo anterior, se tendrá en cuenta que la sanción que impone la Contraloría es diferente a la multa sanción" y lo que busca es constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que tienen los sujetos del control fiscal:

Como quiera que se deben observar los principios antes referidos y que la ley 1437 de 2011, establece claramente unos criterios al momento de graduar la sanción, es pertinente indicar que para efectos de graduar la sanción se 'debe tener en cuenta lo preceptuado por el artículo 50 del Código' de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

5.3.1.10 Notificación de la Resolución Ordinaria

El acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo debe incluir los recursos que operan contra la decisión. Este debe ser notificado como lo ordenan los artículos 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011. Debe realizarse la notificación personal, notificación electrónica y en su defecto la notificación por aviso, en la forma establecida por las normas citadas, dejando también en esta notificación, constancia de los recursos que operan contra la decisión.


5.3.1.11 Recursos contra la Resolución Ordinaria

La Ley 1437 de 2011 señala en su artículo 49A, adicionado por el artículo 7 del al Ley 2080 de 2021, que contra las decisiones que imponen una sanción fiscal proceden los recursos de reposición, apelación y queja. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer y sustentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la respectiva decisión al interesado.

Disposición legal que guarda plena concordancia con lo previsto en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, el cual prevé:

"Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

- 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 64 de 83

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial⁹¹.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.


De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso."

Para el trámite de los recursos, el artículo 49A de Ley 2080 de 2021, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2080 de 2021, dispone que el recurso de reposición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su interposición y cuando se interponga recurso de apelación el funcionario competente lo concederá en el efecto suspensivo y enviará el expediente al superior funcional o jerárquico según el caso, dentro de los cinco (5) días siguientes a su interposición o a la última notificación del acto que resuelve el recurso de reposición, si a ello hubiere lugar.

Por su parte, el mismo artículo señala que el recurso de apelación contra el acto administrativo que impone sanción deberá ser decidido, en un término de tres (3) meses contados a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión que niega el recurso de apelación, se podrá interponer y sustentar el recurso de queja. Si no se hiciere oportunamente, se rechazará.

Ahora bien, es importante destacar que respecto de las actuaciones anteriores, debe tenerse en cuenta que el término no se encontraba establecido por el legislador antes de la Ley 2080 de 2021, por lo que debe observarse el artículo 52 en relación con la caducidad de la potestad sancionatoria, en consecuencia, sería de un (1) año a partir de la contado a partir de su debida y oportuna interposición; no obstante, se sugiere la mayor celeridad y diligencia, teniendo en cuenta las complejidades del caso.

⁹¹ Este aparte fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-248 de 2013.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 65 de 83

Además, cabe recordar que la no resolución de los recursos dentro de dicho término genera silencio administrativo positivo en favor del procesado y consecuencias de tipo disciplinario para la autoridad competente que no adoptó la decisión.

5.3.1.12 Notificación sobre los recursos

Las decisiones sobre los recursos dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, tanto las que rechazan los mismos como las que deciden los de reposición, apelación y queja, se notificarán personalmente siguiendo lo establecido en los artículos 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011.

5.3.1.13 Constancia secretarial de no impugnación

En caso de concluir el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal con multa, sin que el implicado interponga los recursos de la vía gubernativa, se expedirá una constancia que contendrá dicha situación y la declaratoria de firmeza, de acuerdo con lo establecido en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011. Posteriormente, se realizará el traslado correspondiente a la Dirección de Jurisdicción Coactiva.

5.3.1.14 De la renuencia a suministrar información


La Ley 1437 de 2011, estableció un procedimiento administrativo sumario, por la renuencia a suministrar informes o documentos en el decurso de las investigaciones administrativas.

"Artículo 51. De la renuencia a suministrar información. Las personas particulares, sean estas naturales o jurídicas, que se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, serán sancionadas con multa a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial, según corresponda, hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos. La autoridad podrá imponer multas sucesivas al renuente, en los términos del artículo 90 de este Código.

La sanción a la que se refiere el anterior inciso se aplicara sin perjuicio de la obligación de suministrar o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.

Dicha sanción se impondrá mediante resolución motivada, previo traslado de la solicitud de explicaciones a la persona a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para presentarlas.

La resolución que ponga fin a la actuación por renuencia deberá expedirse y notificarse dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para dar respuesta a la solicitud de explicaciones. Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 66 de 83

interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.

Parágrafo. Esta actuación no suspende ni interrumpe el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando para establecer la comisión de infracciones a disposiciones administrativas."

"Artículo 90. Ejecución en caso de renuencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputaran los gastos en que aquella incurra."

Del alcance del artículo 51 de la ley 1437 de 2011, tal y como se encuentra inscrito dentro del procedimiento administrativo sancionatorio y del mismo parágrafo de la norma, se desprende que dicha actuación también se presenta dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.


En este orden, se precisa señalar que el procedimiento sumario en caso de renuencia en la entrega de informes y documentos tiene plena aplicación dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios, y que el mismo no suspende ni impide aquel. Lo anterior resulta aplicable por ejemplo cuando en el auto de apertura mediante el cual se formulan cargos (acto administrativo) a un particular (sujeto calificado por la norma), se requiere como medio probatorio un informe o documento y que exista renuencia al suministro de dicho requerimiento.

Por último, se resalta la obligación de cumplir de manera irrestricta el trámite, términos, requisitos, etc., señalados en los artículos 51 y 90 de la Ley 1437 de 2011.

5.3.1.15 Sobre el pago de la Sanción Multa

El proceso sancionatorio fiscal tiene su fuente normativa en los artículos 78 a 88 del Decreto Ley 403 de 2020, que consagran la facultad que tiene el Ente de Control Fiscal para imponer sanciones directamente, llámese multa o suspensión, en ejercicio del control fiscal.

Los dineros que se establezcan por concepto de multas son recaudados y entregados al Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República, tal como lo establece el artículo 93 de la Ley 106 de 1993 numeral 5°, al referir que, el patrimonio de dicho fondo estará constituido entre otros "Por las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 67 de 83

Ahora bien, en cuanto al cobro coactivo que se debe adelantar para el recaudo de las multas una vez culminado el procedimiento administrativo sancionatorio, determina el artículo 268 de la Constitución Política como una de las atribuciones del Contralor General de la República, la siguiente: *"5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación"*⁹²


Se concluye que la facultad de cobro coactivo otorgada a la Contraloría General de la República se deriva del ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal que le compete y con ocasión a esta entran en escenario jurídico el cobro coactivo de las sanciones que se impongan en ejercicio del control fiscal.

El proceso de jurisdicción coactiva se ocupa de la actividad tendiente a la recaudación de la obligación fiscal a cargo de quien fue sancionado por el incumplimiento en la presentación de cuentas, informes, obligaciones fiscales o cualquier otro requerimiento que soliciten las Contralorías a los sujetos vigilados o entidades de cualquier orden, cuando ya existe un título ejecutivo a favor del Estado, que sirva como soporte jurídico necesario para ese efecto. La competencia está asignada por el Decreto Ley 267 de 2000 en cabeza de la Unidad de Cobro Coactivo de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo.

El procedimiento de cobro coactivo del que trata la jurisdicción coactiva se encuentra regulada en el Título XI, del Decreto Ley 403 de 2020, y dentro de ese mismo capítulo, el artículo 106 dispone que los órganos de control fiscal ejercerán la jurisdicción coactiva de acuerdo con lo previsto en ese título en su jurisdicción y respecto de los asuntos de su competencia, cobro coactivo que se ejercerá por la dependencia correspondiente conforme a la estructura orgánica y funcional del órgano de control fiscal. Igualmente, el artículo 108 establece que los créditos derivados de los fallos con responsabilidad fiscal, las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales, y las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal, se entienden como créditos fiscales de primera clase y tendrán prelación según el orden establecido en el artículo 2495 del Código Civil o las normas especiales que establezcan órdenes de prelación.

Por su parte, el artículo 109, establece que los procesos de cobro coactivo de competencia de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal para obtener el pago de las obligaciones derivadas de los fallos con responsabilidad fiscal, las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales, y las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal, no se suspenderán por la iniciación o el trámite de actuaciones o procesos de intervención administrativa, reorganización de pasivos o liquidación forzosa o voluntaria; así como tampoco se pondrán a disposición del interventor, promotor, liquidador o juez del proceso las medidas cautelares que hayan sido ordenadas y practicadas dentro de los procesos adelantados, las cuales tendrán prelación sobre las medidas que se adopten dentro de la actuación concursal. En esa medida, la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, solamente concurrirán a los procesos de reorganización de pasivos o de liquidación, para reclamar el

⁹² Artículo modificado por el art. 2 del Acto Legislativo No. 04 de 2019.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 68 de 83

pago de las obligaciones a las que se refiere el inciso anterior, cuando al momento de la comunicación de la iniciación de la respectiva actuación concursal al órgano de control fiscal no se haya librado mandamiento de pago por cobro coactivo y no existan medidas cautelares para garantizar el pago de la obligación.

De otra parte, respecto de la imposición de la sanción de multa, cuando el servidor público o particular que administre bienes o fondos del Estado ha dejado su cargo, señaló la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en Concepto Jurídico No. CGR-OJ.077-2016 del 16 de mayo de 2016, lo siguiente:

“(…) Es así como el proceso administrativo sancionatorio tiene lugar por un hecho de incumplimiento de una obligación que se cometió en ejercicio del cargo. Otra cosa es la imposición de la sanción, la cual puede ser impuesta aun cuando el funcionario ya no ostente el cargo y siempre y cuando no haya operado la caducidad.

Así, por ejemplo, los alcaldes y gobernadores cuando culmina su gestión presentan un informe al dejar su cargo y si incumplen con dicha obligación, y no ha operado la caducidad se puede iniciar el proceso de administrativo sancionatorio respectivo e imponer la sanción que corresponda.


La potestad administrativa sancionatoria fiscal como ya se mencionó se encuentra dirigida a los sujetos de control de las Contralorías, a los servidores públicos y a los particulares que se encuentren administrando recursos del nivel nacional y territorial.

La información debe ser requerida a quien tiene la responsabilidad de otorgarla, independientemente de que se encuentre en propiedad, en encargo. Igualmente deberá tenerse en cuenta que los titulares de esta responsabilidad en diversas circunstancias durante algunas actuaciones designan subalternos para atender las diligencias, pero ello no lo exonera de la obligación que le asiste para suministrar la información requerida. Asimismo, si es exfuncionario pues la sanción se da con ocasión del ejercicio del cargo”

5.3.1.16 Registro de Sanciones.

Las sanciones impuestas dentro de procedimientos administrativos sancionatorios fiscales iniciados con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 403 de 2020, se incluirán en el Registro Público de las Sanciones Administrativas Fiscales, administrado por la Sala Fiscal y Sancionatoria, el cual contendrá, como mínimo: nombre del sancionado, identificación, clase de sanción, número y fecha de providencia de primera y segunda instancia, fecha de ejecutoria, monto o tiempo de la sanción.

Para el efecto, una vez en firme el acto administrativo que imponga las sanciones, será remitido por el operador de primera instancia con constancia de ejecutoria, a la Sala Fiscal y Sancionatoria para su registro.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 69 de 83

Una vez cumplida la sanción, esto es, vencido el término de suspensión o pagada la multa, será eliminada del Registro Público de las Sanciones Administrativas Fiscales.

5.3.2 Otros aspectos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal

En este acápite se considerarán otros aspectos jurídicos que se consideran relevantes para el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, como son el saneamiento de irregularidades, el trámite de petición de revocatoria directa, como determinar la multa a quien no recibe salario o percibe honorarios, así como los términos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y la operancia de la caducidad.

5.3.2.1 Saneamiento de irregularidades

La Ley 1437 de 2011 preceptuó una disposición que subsanó una deficiencia vista en el otrora Código Contencioso Administrativo, relacionada con la facultad connatural al "poder actuar", como es "poder corregir". En este sentido no procede la declaratoria de nulidades en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

El artículo 41 de la citada Ley establece:

"Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla."


La norma no hace cosa distinta que reconocer la autotutela administrativa, como potestad de que dispone la Administración Pública, como sujeto de derecho, para establecer por sí misma lo que es conforme a Derecho, facilitando corregir los yerros en que se incurra en el decurso procedimental y así evitar que sus decisiones nazcan a la vida jurídica con vicios.

La Corte Constitucional ha destacado:

*"El legislador ha dotado a la administración de una serie de potestades, con el propósito de que corrija los errores u omisiones en que esta hubiere incurrido en la toma de sus decisiones, son ejemplo de ello la vía gubernativa y la revocatoria directa de los actos administrativos."*⁹³

"A nuestro juicio, el sistema posicional de la Administración respecto a los Tribunales, que sumariamente hemos descrito al comienzo de este capítulo, debe ser explicado como un sistema de auto tutela: la Administración está capacitada como sujeto de derechos para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones incoativas del statu quo, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela"

⁹³ Sentencia C-060 de 2005.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 70 de 83

judicial. Es este principio de auto tutela el que es capaz de explicar en unidad todo ese complejo sistema posicional."

Este formidable privilegio de la administración, en la decisión y ejecución de sus actos (art.238 C.P.), sigue siendo un privilegio, pero no puede ser arbitrario porque la administración no es un fin en sí mismo, sino que está al servicio de la comunidad, (art. 123 y 209 C.P.) y porque es de la esencia del Estado Social de derecho que se ejecute, sin dilaciones, la protección legal al trabajador. Es decir, la auto tutela administrativa tiene un límite: la razonabilidad"⁹⁴


En este orden de ideas, el operador jurídico que en desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal encuentre un yerro o una situación irregular de carácter adjetiva o procedimental, cuenta con la posibilidad jurídica de corregir o sanear dicha situación, en garantía del debido proceso y en procura de la efectividad de los derechos sustanciales. En este sentido, se tiene que, en los eventos de irregularidades formales, se ordenará subsanar la actuación administrativa. Pero cuando se presenten irregularidades sustanciales, como la falta de competencia o las transgresiones al debido proceso constitucionalmente protegidos, procederá la revocación de la actuación y la orden de retrotraerla al estado anterior a la ocurrencia del vicio teniendo claro que no haya operado el fenómeno de la caducidad, es decir que la entidad no haya perdido competencia para conocer y adelantar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

En este sentido la decisión sobre la petición de nulidades dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal no procede, pero si será deber del operador jurídico fiscal, revisar si en virtud del artículo 41 del CPACA se presentaron irregularidades procesales en aras de sanear estos vicios. La decisión que ordena una corrección se constituye en un acto de trámite, que se deberá notificar de manera personal de conformidad con lo expuesto respecto de las demás decisiones y en atención a la consagración de esta como única modalidad de notificación que trae la Ley 1437 de 2011 en la actuación administrativa. Contra dicha actuación no procede recurso alguno, teniendo en cuenta que se trata de un acto de trámite dentro del procedimiento administrativo, y en consideración a lo señalado en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, que reza:

"Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa."

La declaratoria de corrección de errores, debe considerar que, si la prueba estuvo decretada y practicada con sus formalidades propias, es decir, que el vicio se refiere a otros actos del proceso y se cumplió además el requisito de contradicción, debe reconocerse el valor a las pruebas practicadas, por cuanto reúnen los requisitos intrínsecos y extrínsecos de las mismas y por tanto se podrán hacer valer nuevamente, de continuarse las actuaciones tendientes a la imposición de la sanción.

⁹⁴ Sentencia T-260 de 1994.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 71 de 83

5.3.2.2 *Solicitud de revocatoria directa*

El capítulo III de la Ley 1437 de 2011, que establece el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, no contempló la solicitud de revocatoria directa, como quiera que se trata de una situación verdaderamente excepcional. Es un evento que puede suceder, especialmente respecto a aquellas actuaciones que no son impugnables mediante los recursos de la sede administrativa.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 establece tres requisitos sustanciales para la procedencia de la figura de revocatoria directa:

"Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*


La procedencia, oportunidad, efectos y trámite de la revocatoria directa, se encuentran establecidos en los artículos 94 a 97 de la 1437 de 2011.

Frente al trámite de revocatoria directa, respecto de la Resolución Ordinaria que decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal dentro de la CGR, es importante resaltar que por tratarse de un acto administrativo particular y concreto, su revocatoria debe estar precedida del consentimiento expreso y escrito del titular de la situación jurídica objeto del acto. De la misma manera, se debe garantizar el debido proceso administrativo, que se concreta en los derechos de audiencia y defensa.

5.3.2.3 *Multa a quien no recibe salario*

Un aspecto de suma importancia tanto procesal como sustancial, lo constituye la base de imposición de las multas dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal. Al respecto la norma del Decreto ley 403 de 2020, resulta clara cuando señala que "la multa consiste en la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana desde uno (1) hasta ciento cincuenta (150) salarios diarios devengados por el sancionado para la época de los hechos".

Con la normatividad anterior al Decreto Ley 403 de 2020, se iniciaban procesos administrativos sancionatorios contra los funcionarios que fueran representantes legales de las entidades públicas vigiladas y respecto de los representantes legales de los sujetos vigilados de derecho privado. Los procesos administrativos sancionatorios contra los representantes legales de personas jurídicas de carácter privado no tenían ningún problema, mientras que efectivamente percibieran salario, puesto que la norma origen, art. 101 de la Ley 42 de 1993 tasaba las multas en 1 a 5 salarios devengados. El problema radicaba cuando los representantes legales no devengaban salario, sino que devengaban

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 72 de 83

honorarios, evento en el cual no podía entrar la Contraloría a imponer multa, por más que efectivamente se hubiese cometido la falta y estuvieran todos los elementos necesarios. Sobre el asunto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en concepto 80112-1E99579 de septiembre de 2013, indicó la imposibilidad de imponer multa a quien no devengaba salario:


" (...) Lo cierto es que las multas se imponen con ocasión a la comisión de conductas específicas señaladas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, y dicha norma había determinada en salarios mínimos de conformidad con la reglamentación que al respecto hiciera la Contraloría, situación ésta que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional al considerar que el Contralor es incompetente para reglamentar el monto de la sanción cuando el sancionado no devenga salario. Nótese que aun cuando la conducta es reprochable, no es posible la imposición de multas en virtud a la declaratoria de inexecutable del párrafo del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, pero lo cierto si es, que aunque no sea posible la imposición de las multas, toda actuación administrativa debe observar los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia". En resumen, y en aras a dar respuesta a su consulta, precisamos que ratificamos la posición institucional dada en los conceptos referidos en el presente escrito". (...) En atención a las consideraciones expuestas, y teniendo en cuenta el concepto anteriormente señalado, ésta Oficina, al hacer el estudio de las normas que regulan la materia, concluye que si el sancionado no devengó salario para la época en que incurrió en las faltas enunciadas en el artículo 4° de la Resolución 5554 de 2004, no se le podrá imponer sanción de multa".

Situación que fue zanjada con la expedición del Decreto Ley 403 de 2020, el cual prescribe en el artículo 80 que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los 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.

Por otra parte, al analizar la imposición de las sanciones descritas por el artículo 83 del Decreto Ley 403 de 2020 se observa que dicho artículo dispone que, dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, los órganos de control fiscal podrán imponer las sanciones de multa, la cual consiste en la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana desde uno (1) hasta ciento cincuenta (150) salarios diarios devengados por el sancionado para la época de los hechos. En caso de los particulares la sanción se tasaré entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Así, la parte final del numeral 1° del artículo 83 del Decreto Ley 403 de 2020, establece que: *"En caso de los particulares la sanción se tasaré entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes."* Evento en el cual, es claro que la norma no predica una tasación de la multa vinculada a salarios devengados. Disponiéndose para dicho caso, de manera expresa y con fuerza de Ley una multa entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Por otra parte, al usar el termino genérico y abarcante de "particulares", se establece categoría que no discrimina ni excluye como sujetos pasibles de la posible multa antes mencionada ni a las personas

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 73 de 83

jurídicas ni a las naturales de derecho privado que no devenguen salario, y por contrario se comprende a tales sujetos en cuanto tengan la calidad de particulares.

Por último, debe recordarse al operador jurídico, que para la imposición de la multa en el caso de quienes si perciben salario, debe tener como prueba del salario base para la imposición de la multa, la certificación de la dependencia o autoridad competente, donde se incluyan todos los factores salariales; pues recordemos que en algunos casos el salario se encuentra representado en varios ítems (primas u otras que se consideren salario), y todos ellos se deben tener en cuenta.


5.3.2.4 Los términos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y la caducidad

Lo primero que se debe recalcar es que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal señala de manera taxativa los términos para ciertas actuaciones procesales, pero respecto de otras, no señala termino alguno.

De la estructura del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se pueden señalar las siguientes actuaciones: i) Averiguaciones preliminares, ii) Auto de apertura y formulación de cargos, iii) Descargos, iv) Periodo probatorio, v) Alegatos, vi) Resolución Ordinaria, y vii) Recursos.

A continuación, el recuento de los términos establecidos por la Ley para cada uno de ellos:

- i. **Averiguaciones Preliminares:** Debe recordarse que es una actuación contingente y facultativa de carácter pre procesal. El legislador no señaló el término en que debe realizarse la misma. No obstante, se debe adelantar con la debida antelación para evitar que opere la caducidad.
- ii. **Auto de Apertura:** Es el acto administrativo que da inicio formalmente el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y mediante el cual se formulan los cargos al procesado.
- iii. **Descargos:** Etapa en la que el procesado ejerce su derecho defensa ante la formulación de cargos. Se tiene por ley un término de quince cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del auto de apertura.
- iv. **Auto de Pruebas:** En el evento que el procesado solicite dentro de los descargos, o que el despacho posterior a los descargos necesite practicar pruebas, se deben decretar mediante acto de trámite. Al respecto, el procedimiento no establece plazo alguno.
- v. **Periodo Probatorio:** La norma consagra que en el evento que se requieran practicar pruebas, dicho termino no será superior a diez (10) días hábiles; salvo cuando se trate de practicar pruebas en el exterior, o cuando se trate de tres (3) o más investigados que podrá ser hasta de treinta (30) días.
- vi. **Auto de Traslado de Alegatos:** La Ley no señala el término dentro del cual se deba expedir dicho acto, pero se considera que, atendiendo su naturaleza de trámite, y que no implica análisis o valoraciones especiales, deberá ser expedido tan pronto se dé el vencimiento del periodo probatorio.
- vii. **Traslado para Alegatos:** El legislador señalo de manera expresa un término de cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del periodo probatorio.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 74 de 83

- viii. **Resolución Ordinaria:** La Ley señala que dicho acto administrativo deberá proferirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los alegatos.
- ix. **Resoluciones que resuelven recursos de reposición y apelación** se podrán interponer y sustentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la respectiva decisión al interesado. El recurso de reposición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su interposición. Cuando se interponga recurso de apelación el funcionario competente lo concederá en el efecto suspensivo y enviará el expediente al superior funcional o jerárquico según el caso, dentro de los cinco (5) días siguientes a su interposición o a la última notificación del acto que resuelve el recurso de reposición, si a ello hubiere lugar. El recurso de apelación contra el acto administrativo que impone sanción deberá ser decidido, en un término de tres (3) meses contados a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente.

Dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión que niega el recurso de apelación, se podrá interponer y sustentar el recurso de queja. Si no se hiciere oportunamente, se rechazará.

En desarrollo de los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad, los Despachos competentes para adelantar la actuación administrativa, deben actuar con diligencia, sin dilaciones y removiendo los obstáculos que impidan en desarrollo normal del procedimiento. La Ley 1437 de 2011, frente a la aplicación de dichos principios determina en su artículo 3:

"Artículo 3°. 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.

(...)

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

12. En virtud del 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.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsaran 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

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 75 de 83

sin dilaciones injustificadas."

Es deber de los funcionarios que intervienen en las diferentes actuaciones que se surten en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, adelantar las correspondientes etapas de este con la mayor agilidad posible, cumpliendo estrictamente con los términos previstos, y para el caso de aquellas actuaciones para las cuales no se previó un plazo determinado, su desarrollo se hará en un tiempo razonable.

Ahora bien, los términos para realizar las notificaciones respecto de los actos de trámite que se expiden en el desarrollo del procedimiento se encuentran determinados en los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.


Es de aclarar que el incumplimiento de los términos señalados en el procedimiento y otras conductas que se traduzcan en dilaciones injustificadas, conllevan responsabilidad disciplinaria. Sin embargo, tales situaciones no vician el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal por sí mismas, salvo que haya operado la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, prevista en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 según la cual:

"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvoc lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, termino dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de perdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que ceso la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria."

5.3.2.5. Registro Público Sanciones

Desatados los recursos de apelación la segunda instancia remite el proceso a la dependencia de conocimiento quien notificará personalmente al sancionado en los términos del artículo 67 de la Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo CPACA. Una vez ejecutoriada la decisión y estando en firme la sanción impuesta, realizará el registro en el aplicativo dispuesto por la CGR en los que se consignará:

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 76 de 83

Datos de identificación del sancionado

- Numero del Proceso
- Nombre y cédula del sancionado
- Correo Electrónico
- Cargo
- Salario

Entidad en la que prestaba servicios


- Nombre
- Departamento
- Municipio

Datos de la primera instancia

- Dependencia Primera Instancia
- Funcionario de primera instancia responsable
- Fecha de providencia
- Número de la providencia
- Causal
- Periodo
- Clase de sanción
- Número de días (multa)
- Valor total de la multa
- Tiempo de Suspensión

Datos de segunda instancia

- Dependencia Segunda Instancia
- Funcionario Segunda Instancia
- Número y fecha de la providencia
- Causal
- Periodo
- Clase de sanción
- Número de días (multa)
- Valor total de la multa
- Tiempo de Suspensión
- Fecha de notificación
- Fecha de ejecutoria

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 77 de 83

- Decisión

Eliminación de la sanción

- Vencimiento término suspensión
- Fecha cancelación de la multa

Una vez hecho el registro, se informará a la Sala Fiscal y Sancionatoria quien hará la validación de los datos consignados y de cada actualización que se haga de ellos por parte de la primera instancia.

5.3.2.6. Sobre la suspensión provisional en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal

De conformidad con lo previsto en el artículo 47A, prevé durante el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, el funcionario que lo esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la conducta en el trámite del proceso o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.

El término de la suspensión provisional será de un (1) mes, prorrogable hasta en otro tanto. En todo caso, cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada por quien la profirió, o por el superior. funcional del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.


De conformidad con lo previsto en la ley, el acto que decreta la suspensión provisional y las decisiones de prórroga serán objeto de consulta, previo a su cumplimiento.

Ahora bien, es importante resaltar, que la decisión se puede tomar en cualquier etapa del procedimiento en consecuencia, los hechos que la fundamentan pueden ser evaluados por el funcionario de conocimiento cuando corresponda, y deberá adoptarse en un acto separado.

Para los efectos propios de la consulta, el funcionario competente comunicará la decisión al afectado, quien contará con tres (3) días para presentar alegaciones en su favor y las pruebas en las que se sustente. Vencido el término anterior, se remitirá de inmediato el proceso al superior, quien contará con diez (10) días para decidir sobre su procedencia o modificación. En todo caso, en sede de consulta no podrá agravarse la medida provisional impuesta.

Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso cumplido de la suspensión provisional.

Ahora bien, resulta claro que quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo o función y tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 78 de 83

durante el período de suspensión, cuando el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal termine o sea archivado sin imposición de sanción. No obstante, la suspensión del pago de la remuneración, subsistirá a cargo de la entidad la obligación de hacer los aportes a la seguridad social y los parafiscales respectivos.

5.3.2.7. Sobre la garantía al debido proceso y la designación del defensor de oficio.

De conformidad con lo previsto en la Ley 1437 de 2011, para adelantar actuaciones administrativas no se requiere acudir con el acompañamiento de abogado, sin embargo, si los implicados desean efectuarlo, así lo podrán prever, precisamente al respecto ha precisado la Corte Constitucional⁹⁵ que *"(...) las actuaciones adelantadas ante las autoridades administrativas de oficio o a petición de parte, no requieren de abogado inscrito, salvo en aquellos casos en que la propia ley lo diga. Así lo señala expresamente el artículo 35 del decreto 196 de 1971, e igualmente se deduce de las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo, que desarrollan el procedimiento administrativo"*.


Lo anterior, por cuanto que de conformidad con la Ley, el proceso sancionatorio fiscal, es una actuación eminentemente administrativa a cargo del órgano de control fiscal y por tanto debe adelantarse con plena observancia de todos los elementos que hacen parte del derecho al debido proceso, pero guardando algunos límites, en lo que se refiere a la defensa técnica, que emana como requisito esencial en los procesos penales, pero que no se hace extensiva a otro tipo de procesos e incluso hace referencia a lo que sucede con el proceso de responsabilidad fiscal donde aquella reviste un carácter facultativo en eventos como el contemplado en el artículo 43 de la Ley 610 de 2000.

Sobre el particular la Corte Constitucional⁹⁶ ha considerado entre otras garantías al debido proceso administrativo que debían incluirse para asegurar la defensa de los administrados, los siguientes derechos: *"(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso"*.

Igualmente, en estas materias, la Corte ha reconocido que los procesos administrativos no tienen la misma rigurosidad que otro tipo de procesos, en cuanto a las exigencias de defensa técnica. Por ende, en principio, no es estrictamente necesario contar con un apoderado judicial en todas las instancias de los procesos administrativos, salvo cuando norma expresa señale que sea necesaria su designación.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T- 414 de 1995

⁹⁶ Ver Sentencias C-980 de 2010 y Sentencia C-083 de 2015. Corte Constitucional.

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 79 de 83

Ahora bien, teniendo claro que no es obligatorio para el operador jurídico, que el implicado asista acompañado de abogado o la designación de un abogado de oficio, ante la falta de uno de confianza, a propósito de dispuesto en el parágrafo del artículo 23 del Decreto Ley 2037 de 2019, ha señalado la Oficina Jurídica de la CGR, mediante concepto CGR—OJ80112 – 2020, que en los procesos administrativos de carácter sancionatorio, cuando el implicado decida acudir al proceso con acompañamiento de un abogado, manifestando expresamente que no cuenta con abogado de confianza y la Defensoría del Pueblo no se lo asigne, la Contraloría acudirá a los consultorios jurídicos para que sus estudiantes actúen como defensores de oficio del vinculado que optó por hacerlo, manifestación que debe ser expresa.

El momento procesal oportuno en el cual podría solicitar el implicado en el proceso administrativo sancionatorio fiscal que se le tramite la asignación de un abogado de oficio al no contar con abogado de confianza, será una vez surtida la diligencia de la notificación personal del acto administrativo de formulación de cargos, según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, para lo cual la Contraloría deberá oficiar a la Defensoría del Pueblo para que se le asigne defensor de oficio y en caso de que esta última no pueda asignárselo, podrá tramitar la designación de apoderado de oficio, utilizando para el efecto los convenios que tiene suscritos en virtud del artículo 23 del Decreto Ley 2037 de 2019. No obstante, es pertinente recordar que en virtud del artículo 30 del Decreto Ley 196 de 1971 modificado por el artículo 1 de la Ley 583 de 2000, los estudiantes adscritos a los consultorios jurídicos de las facultades de derecho, son abogados de pobres y como tales deberán verificar la capacidad económica de los usuarios.

6. Normatividad y Documentos de referencia

6.1 Normatividad


Constitución Política de Colombia. Artículo 268 numerales 5 y 17

Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, parágrafo 2º del artículo 136 ⁹⁷

Decreto Ley 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Ley 2080 del 25 de enero de 2021 por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 – y se dictan otras disposiciones

⁹⁷ “(...) además de las sanciones ya previstas en la ley, la Contraloría General de la República podrá suspender en el ejercicio del cargo, hasta por el término de 180 días y con el fin de impulsar el correcto ejercicio del control fiscal, a los servidores públicos que impidan o entorpezcan el acceso a la información, previo agotamiento del procedimiento legal administrativo correspondiente, en el cual se garantizará el derecho al debido proceso. El Contralor General de la República reglamentará la materia”

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 80 de 83

en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0039 de 2020 "Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones"

Resolución Reglamentaria Orgánica No. 030 de 2019 "Por la cual se reglamentan los requerimientos de la Contraloría General de la República para el acceso a los sistemas de información o bases de datos"

6.2 Sentencias Corte Constitucional


C-690/96. DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO
SU 431/15 PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO – Contraloría General de la República.
C - 403/16 DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO- Características especiales.
C - 637/00 DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO- Restricción de garantías

6.3 Conceptos Oficina Jurídica


Concepto No.	SIGEDOC	TEMA / ALCANCE
CGR – OJ - 022 - 2017	2017IE0010336	Impulso de procesos tramitados por la CGR. Indagación preliminar y administrativo sancionatorio
CGR – OJ - 034 - 2017	2017IE0016852	Proceso administrativo sancionatorio fiscal a entidad bancaria. Viabilidad
CGR – OJ - 044 - 2017	2017IE0021798	Proceso administrativo sancionatorio fiscal - Gerencias Departamentales Colegiadas. Control Fiscal Macro
CGR – OJ - 052 - 2017	2017IE0024602	Proceso administrativo sancionatorio fiscal- Gerencias departamentales colegiadas - Control fiscal macro.
CGR – OJ - 070 - 2017	2017IE0029042	Sancionatorio fiscal - Vinculación consorcios
CGR – OJ - 082 - 2017	2017EE0047695	Proceso sancionatorio fiscal y de responsabilidad fiscal. Impedimentos y Recusaciones
CGR – OJ - 087 - 2017	2017IE0034400	Proceso administrativo sancionatorio sobre sujetos de control y entes territoriales que no han reportado información en el SIRECI
CGR – OJ - 109 - 2017	2017IE0040961	Sancionatorio fiscal - Vinculación de nuevos investigados
CGR – OJ - 126 - 2017	2017IE0047584	Sistema general de participaciones - Proceso administrativo sancionatorio fiscal - Contraloría delegada - Competencia
CGR – OJ - 154 - 2017	2017IE0057813	SIRECI - Plan de mejoramiento - término para la presentación de avances - Proceso administrativo sancionatorio fiscal. Viabilidad

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 81 de 83

Concepto No.	SIGEDOC	TEMA / ALCANCE
CGR – OJ - 191 - 2017	2017IE0075798	Sistema General de Participaciones. Proceso administrativo sancionatorio fiscal. Contraloría delegada - Competencia
CGR – OJ - 193 - 2017	2017IE0076346	CGR - Corte Constitucional - Sentencias y Autos de seguimiento al estado de cosas inconstitucional población desplazada. Proceso administrativo sancionatorio fiscal. Competencia
CGR – OJ - 222 - 2017	2017EE0131208	Procesos sancionatorios - Daño, responsabilidad subjetiva y carga de la prueba
CGR – OJ - 230 - 2017	2017EE0136118	Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal
CGR – OJ - 003 - 2018	2018IE0000485	Criterios de asignación de competencias para el control fiscal. - Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal. - Competencia para su adelantamiento en tratándose de omisiones o acciones de entes territoriales que no comportan la ejecución directa de recursos presupuestales
CGR – OJ - 010 - 2018	2018IE0006012	El derecho administrativo sancionatorio del Estado. Aspectos sustanciales del proceso sancionatorio adelantado por la CGR
CGR – OJ - 080- 2018	2018IE0042386	Proceso administrativo sancionatorio. Contenido de la decisión. Interposición de recursos. Pago de multas
CGR – OJ - 087- 2018	2018IE0047465	Presentación de la información a través del consolidado de Hacienda e Información Pública (CHIP). Competencia para adelantar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal. Artículo 48 de la Resolución Reglamentaria Orgánica 0007-2016
CGR – OJ - 101- 2018	2018EE0079904	Fenecimiento de cuenta. Proceso administrativo sancionatorio
CGR – OJ - 129 - 2018	2018IE0067975	Proceso administrativo sancionatorio en la Ley 42 de 1993. Sujeto sancionable. Tasación de la sanción. Proceso administrativo sancionatorio en la Ley 1474 de 2011. Tasación del valor de la multa a particulares
CGR – OJ - 134 - 2018	2018IE0071094	Designación de apoderado de oficio - Proceso administrativo sancionatorio. Reiteración de la línea conceptual de la Oficina
CGR – OJ - 140 - 2018	2018IE0072911	Competencia de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana - Proceso Administrativo Sancionatorio -PAS-.
CGR – OJ - 142 - 2018	2018EE0115047	Proceso Administrativo Sancionatorio -PAS- / Monto de

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 82 de 83

Concepto No.	SIGEDOC	TEMA / ALCANCE
		las Multas.
CGR – OJ - 161 - 2018	2018EE0132715	Multas proceso sancionatorio ambiental —Control fiscal
CGR – OJ - 174 - 2018	2018EE0141924	Proceso administrativo sancionatorio fiscal/defensa técnica.
CGR – OJ - 175 - 2018	2018EE0141971	Proceso administrativo sancionatorio. - llamado de atención. / Proceso auditor/llamado de atención/fallo sin responsabilidad fiscal/ control de legalidad.
CGR – OJ - 012 - 2019	2019IE0007430	Proceso administrativo sancionatorio fiscal (PAS)- Distribución interna de competencias / decreto de pruebas Decisión unitaria.
CGR – OJ - 026 - 2019	2019IE0016376	Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia. Tour Colombia 2.1. Proceso de responsabilidad fiscal. Proceso administrativo sancionatorio fiscal. Suspensión de términos. Viabilidad
CGR – OJ - 030 - 2019	2019IE0018960	Función Pública - Competencia Sancionatoria. Asignación de funciones - Sustanciación e impulso del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal -PAS-.
CGR – OJ - 035 - 2019	2019IE0024340	Asociaciones de municipios — rendición de cuenta e informes en SIRECI. — Proceso Administrativo Sancionatorio
CGR – OJ - 064 - 2019	2019IE0043720	Proceso administrativo sancionatorio fiscal. Primera instancia gerencias departamentales colegiadas. - oficina jurídica. - segunda instancia. Pronunciamiento. - improcedibilidad
CGR – OJ - 065 - 2019	2019EE0059268	Proceso administrativo sancionatorio fiscal. Primera instancia gerencias departamentales colegiadas. - oficina jurídica. - segunda instancia. Pronunciamiento. - improcedibilidad
CGR – OJ - 073 - 2019	2019EE0065876	Contraloría Departamental. -Suspensión de términos en procesos de responsabilidad fiscal. Administrativos sancionatorios fiscales y administrativos.
CGR – OJ - 091 - 2019	2019EE0083099	Contralorías territoriales / destinación de recursos recaudados procesos administrativos sancionatorios fiscales

 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Sistema de Gestión y Control Interno - SIGECI			
	Macroproceso: Control Fiscal Micro - CMI		Proceso: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	
	Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal			
	Código: CMI - 03 - GU - 001	Versión: 2.0	Fecha de Publicación en el aplicativo SIGECI: 05/05/2021	Página 83 de 83

7. Anexos, plantillas y formatos

No aplica

8. Control de Cambios

Documento	Código	Versión	Fecha	Cambio
Guía para la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal	CMI-03-GU-001	2.0	05/05/2021	<p>Con el nuevo marco normativo, se hace necesario actualizar la Guía actual, como instrumento para el trámite del proceso en todas las dependencias de la CGR.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolución No. 764 del 30 de junio de 2020 por medio de la cual entra en funcionamiento la Sala Fiscal y Sancionatoria - Resolución Organizacional No. 0748 de 2020 por medio del cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo de la Contraloría General de la República - Resolución Organizacional 029 de 2020 por medio del cual establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

9. Vigencia, derogatorias y transición

La presente guía entra en vigencia a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva número 0085 del 29 de abril de 2021, por la cual se adopta. Deroga la Guía para la Aplicación del Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal Versión 1.0, del 31 de octubre de 2019, publicado en el aplicativo SIGECI.

Elaborado por:	Presentado por el Directivo:	Aprobador por:	Validado por (Administrador del SIGECI)
María Teresa Zuluaga Botero Contralor Delegado Intersectorial Coordinadora Sala Fiscal y Sancionatoria	María Teresa Zuluaga Botero Contralor Delegado Intersectorial Coordinadora Sala Fiscal y Sancionatoria	Líder del Proceso: Sebastián Montoya Mejía Contralor Delegado para el Sector Defensa y Seguridad	Vanessa Varón Garrido Directora Oficina de Planeación
		Líder del Macroproceso: Gabriel José Romero Sundheim Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	