

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN COLOMBIA**

Libardo Rodríguez Rodríguez

Profesor de Derecho Administrativo.
Exconsejero de Estado de Colombia. Presidente
del Instituto Internacional de Derecho
Administrativo – IIDA. Miembro del Foro
Iberoamericano de Derecho Administrativo, de
la Academia Internacional de Derecho
Comparado y Académico Honorario de la Real
Academia de Jurisprudencia y Legislación de
España.

Recibido: 30-8-2019 • Aprobado: 30-9-2019

** Ponencia presentada en el XVII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, “Régimen administrativo sancionatorio”, realizado en Guayaquil, Ecuador, durante los días 8 y 9 de octubre de 2018.

Revista Tachirensis de Derecho N° 5/2019 Edic. Digital - 30/2019 Edic. Ordinaria ISSN: 1316-6883 145-167

Resumen

Como efecto de la evolución del principio de separación de poderes, el monopolio del *ius puniendi* dejó de estar en cabeza del poder judicial y, cada vez, con mayor énfasis, se reconoce la posibilidad de que la administración pública imponga sanciones. Así, actualmente, se reconoce la existencia de, al menos, cuatro especies del *ius puniendi*: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional, de los cuales los tres últimos corresponden al derecho administrativo sancionador o sancionatorio. En este trabajo se describe este procedimiento valorando su configuración, principios fundamentales, estructura, diversidad y doctrina judicial en Colombia.

Palabras clave

Procedimiento administrativo sancionador Colombia

Abstract

As a result of the evolution of the principle of separation of powers, the monopoly of the *ius puniendi* ceased to be at the head of the judiciary and, with increasing emphasis, the possibility of the public administration imposing sanctions is recognized. Thus, at present, at least four species of the *ius puniendi* are recognized: criminal law, contravenal law, disciplinary law and correctional law, of which the last three correspond to the right administrative sanctioning or sanctioning. This work describes this procedure by assessing its configuration, fundamental principles, structure, diversity and judicial doctrine in Colombia.

Keywords

Administrative procedure sanctioning Colombia

SUMARIO: Introducción. I. El derecho al debido proceso administrativo en materia sancionadora. II. Los principios específicos del procedimiento administrativo sancionador. III. Los principios específicos del procedimiento administrativo. IV. La diversidad de procedimientos administrativos sancionadores V. La estructura del procedimiento administrativo sancionador de carácter general. Conclusiones

Introducción

Como parte de las evoluciones que ha tenido el principio de separación de poderes se encuentra el tema de las sanciones administrativas o la potestad que se reconoce a las autoridades administrativas de sancionar diversas clases de conductas de los particulares. En efecto, mientras que en la concepción y formulación originales del principio el monopolio de la solución de controversias correspondía al poder judicial y dentro de él se comprendía la potestad de imponer sanciones, la evolución de dicho principio de la separación de poderes ha llevado a reconocer la competencia de las autoridades administrativas para solucionar algunas controversias y, especialmente, para imponer sanciones¹.

Es decir, que el denominado *ius puniendi* no es, en la actualidad, dentro del derecho de diversos países, entre ellos Colombia, una facultad exclusiva del poder judicial y, mucho menos, una facultad exclusiva de los jueces penales². De esa manera, el *ius puniendi* que se reconoce al Estado se expresa, tanto en la posibilidad de imponer sanciones penales como en el reconocimiento de una potestad administrativa sancionatoria o sancionadora, hasta el punto de que, por ejemplo, la jurisprudencia colombiana ha hecho mención a la existencia de, al menos, cuatro especies del *ius puniendi*: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional, de los cuales los tres últimos corresponden al derecho administrativo sancionador o sancionatorio³.

1 Sobre la evolución del principio de separación de poderes, véase a Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *Estructura del poder público en Colombia*, 16ª ed., Bogotá, Temis, 2016, pp. 1 y ss.

2 En ese sentido, véase a ALEJANDRO NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, pp.

3 Sobre la amplitud del *ius puniendi* en Colombia, véase Corte Constitucional, sentencia C-818 de 2005. Esta sentencia y las demás citadas de la Corte Constitucional colombiana pueden ser consultas en su página web: www.corteconstitucional.gov.co

Al respecto, debe hacerse notar que si bien en algunos ordenamientos jurídicos se le conoce con el nombre de potestad sancionadora, en Colombia es más común hacer referencia al término de potestad sancionatoria, hasta el punto de que diversos textos legales, incluyendo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, hacen referencia a esa expresión, aunque a veces la jurisprudencia también hace referencia a la potestad administrativa sancionadora⁴, por lo cual en este texto nos referiremos indistintamente a las dos expresiones, como lo permiten las reglas de la lengua española que definen los dos términos.

Dentro del ejercicio de esa potestad administrativa sancionatoria, uno de los aspectos más importantes y que tiene relación directa con la garantía de los derechos fundamentales vinculados con el ejercicio de tal potestad, es precisamente el tema del procedimiento administrativo sancionador⁵, que es el objeto del presente escrito.

Para desarrollar el tema haremos referencia, en primer lugar, al derecho fundamental al debido proceso administrativo y su aplicación en materia sancionadora (I); en segundo lugar, a los principios del procedimiento administrativo sancionador (II), para posteriormente estudiar la diversidad de procedimientos administrativos sancionatorios que existen en Colombia (III) y concluir con la presentación de la estructura del procedimiento administrativo sancionatorio general (IV).

I. El derecho al debido proceso administrativo en materia sancionadora⁶

A. El reconocimiento del debido proceso administrativo como un derecho fundamental

El artículo 29 de la Constitución Política de 1991, que forma parte del capítulo de los derechos fundamentales, señala que “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, lo cual implica la

4 Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencias C-616 de 2002 y C-818 de 2005, así como Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 9 de diciembre de 2013, expediente 25000-23-27-000-2006-0046-01 (18.726). Esta sentencia y las demás citadas del Consejo de Estado colombiano pueden ser consultas en su página web: www.consejodeestado.gov.co

5 Sobre la importancia del procedimiento administrativo sancionador, véase a Francisco López Menudo, “Principios del procedimiento sancionador”, en *Documentación administrativa*, n° 280-281, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2008, pp. 159 y ss.

6 En relación con este tema, véase a Jorge Enrique SANTOS RODRÍGUEZ, “El debido proceso administrativo: el cambio de la esencia del derecho administrativo”, en Alberto MONTAÑA PLATA y Andrés Fernando OSPINA GARZÓN (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 395 y ss, y a Fernando BRITO RUIZ. “El

constitucionalización de la figura mediante el reconocimiento expreso en el texto constitucional de la aplicación del derecho al debido proceso, no solo en las actuaciones judiciales, sino también en las actuaciones administrativas, aplicación que no estaba expresa en la Constitución anterior.

Esta norma constitucional, según la Corte Constitucional, “*produce una innovación que eleva a la categoría de derecho fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso*”⁷. Es así como la Constitución de 1991 extiende a las actuaciones de naturaleza administrativa las garantías procesales que históricamente se habían reconocido para los procesos de naturaleza judicial.

Esta constitucionalización del debido proceso administrativo conlleva los siguientes efectos:

- a) El examen sobre dicha institución debe partir ahora desde la propia Constitución Política y las garantías fundamentales que ella consagra, sin que sea obligatoria la existencia de normas que la desarrollen, como en vigencia del texto constitucional anterior lo había sostenido la jurisprudencia administrativa.
- b) Será susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela y no simplemente mediante las acciones contencioso administrativas como ocurría en el régimen vigente antes de 1991, lo cual refleja la mayor importancia que esta institución adquirió en el texto constitucional vigente, que la consagra como un derecho fundamental.
- c) El hecho de ser un derecho fundamental, junto con las más importantes garantías que lo integran, condiciona la expedición de normas legales sobre procedimiento administrativo y la aplicación de ellas por parte de las autoridades administrativas.

Por último, debe destacarse que las garantías propias del debido proceso no se encuentran solamente en el artículo 29 de la Constitución Política, pues deben tenerse en cuenta, además, los artículos 2º y 5º que establecen como deber del Estado la protección de los derechos de las personas, así como los artículos 31 y 33 que consagran, en su orden, el principio de la doble instancia y la prohibición de la *reformatio in pejus*. En consecuencia, el debido proceso es un derecho fundamental institucionalizado en diversas normas constitucionales que desarrollan las diversas garantías que de él se desprenden⁸.

debido proceso en las actuaciones administrativas”, en *Temas de derecho administrativo contemporáneo*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2005, pp. 391-392.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-552 de 1992.

⁸ Cfr. Carlos BERNAL PULIDO. *El derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 347-348.

B. Las garantías constitucionales del debido proceso administrativo en materia sancionatoria

Si se analizan con cuidado las reglas constitucionales del debido proceso, así como la jurisprudencia constitucional que las ha desarrollado, puede constatar que el debido proceso incluye las clásicas garantías del trámite legal del procedimiento, la competencia administrativa y el derecho de defensa, pero no se agota en ellas, pues aparecen algunas otras que reflejan la visión contemporánea del derecho administrativo en el sentido de ser un subsistema jurídico orientado especialmente a la protección del administrado. En relación con esas garantías, debe hacerse notar que si bien muchas de ellas están consagradas bajo una redacción tal que parecerían ser aplicables exclusivamente a las actuaciones judiciales y aún en materia penal exclusivamente, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa colombianas han entendido que todas ellas son también aplicable a las sanciones administrativas⁹.

En primer lugar, aparece **el principio de legalidad o ley previa**, el cual se concreta en la fórmula constitucional de que *“nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”*. En aplicación de esta primera expresión del debido proceso administrativo, todas las decisiones sancionatorias de la administración pública deben estar precedidas de una autorización constitucional o de rango legal, como lo explicaremos más adelante en detalle.

La segunda garantía específica del debido proceso administrativo se concreta en **la competencia administrativa**, garantía consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política, según el cual *“nadie podrá ser juzgado sino...ante juez o tribunal competente”*. En virtud de esta garantía, que a pesar de referirse expresamente al juez se ha considerado aplicable a las decisiones de las autoridades administrativas, ellas solo pueden ser adoptadas por la autoridad investida de la facultad o poder jurídico correspondiente, tanto desde la perspectiva material (*ratione materiae*) como de los elementos temporal (*ratione tempore*) y territorial (*ratione loci*).

En tercer lugar, aparece **el deber de observar las formalidades legales propias del procedimiento**, garantía a la cual se refiere el artículo 29 constitucional bajo la idea de que *“nadie podrá ser juzgado sino...con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*. Se trata del debido proceso en sentido estricto, esto es, de las formalidades o trámites, las reglas de procedimiento que deben seguirse para la expedición de la decisión administrativa, las cuales constituyen normas de orden público y son de imperativo cumplimiento en la adopción de dichas decisiones. Así, en virtud de esta garantía,

⁹ Sobre este tema, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto de 17 de febrero de 2013, expediente 45.316.

la administración deberá observar celosamente cada uno de los pasos que comprenden el procedimiento administrativo aplicable a sus decisiones.

Como cuarta garantía se encuentra **el derecho de defensa**, también reconocido expresamente por el artículo 29 de la Constitución Política en el sentido de que *“quien sea sindicado tiene derecho a la defensa...a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria”*. Esta garantía se concreta en en el derecho a ser oído, esto es, en la posibilidad que tiene el administrado, directa o indirectamente afectado con la eventual decisión administrativa, de participar previamente a su expedición a efectos de presentar sus opiniones y pareceres, y la consecuente obligación de la administración de informar adecuadamente sobre la tramitación del procedimiento administrativo; la posibilidad del administrado de presentar recursos administrativos contra las decisiones que lo afecten, y el derecho a presentar y solicitar la práctica de las pruebas que se consideren necesarias para defender la posición que se sostiene ante la autoridad administrativa, así como el derecho a controvertir las pruebas que se hubieran practicado por la administración en el trámite del procedimiento administrativo.

En quinto lugar, otra de las garantías que forman parte del debido proceso administrativo se refiere a **la publicidad de las decisiones**, el cual constituye un presupuesto esencial para el ejercicio de las demás garantías, en especial, la del derecho de defensa, cuya aplicación se desprende de los principios constitucionales de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

La sexta garantía del debido proceso administrativo se refiere a **la celeridad en las actuaciones**, la cual también está consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política en cuanto señala que *“quien sea sindicado tiene derecho a...un proceso público sin dilaciones injustificadas”* y reforzada mediante la consagración de la celeridad como un principio de la función administrativa en el artículo 209.

Las siguientes garantías del debido proceso administrativo, que son especialmente relevantes para los procedimientos sancionatorios, son **el principio de favorabilidad**, señalado claramente en el artículo 29 de la Constitución Política en el sentido de que *“la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”*; **la presunción de inocencia**, prevista en la misma norma constitucional en el sentido de que *“toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”*; **el principio del non bis in ídem**, fijado en la misma norma constitucional en el sentido de que *“quien sea sindicado tiene derecho a...no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”*, y **la prohibición de la reformatio in pejus**, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Política al señalar que *“el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”*.

II. Los principios específicos del procedimiento administrativo sancionador

Sin perjuicio del anterior marco constitucional de las garantías derivadas del debido proceso administrativo, el artículo 3-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) consagra principios específicos aplicables al procedimiento administrativo sancionador, algunos de los cuales, en sentido estricto, constituyen repeticiones de las garantías constitucionales enunciadas atrás.

Es así como el mencionado artículo 3-1 del CPACA dispone, de manera especial para las actuaciones administrativas sancionatorias, que “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*”. A su vez, de los artículos 50 y 52 del CPACA resultan aplicables los principios de proporcionalidad y de prescripción de las sanciones.

A. El principio de legalidad de las faltas y las sanciones

El primero de los principios específicos del procedimiento administrativo sancionador y, en general, del ejercicio de la potestad sancionatoria que se reconoce a la administración pública, es precisamente el de legalidad de las faltas y las sanciones, que se suele expresar bajo la frase latina *nullum crimen, nulla poena sine lege* y que constituye uno de los fundamentos más importantes del Estado de derecho y refleja una de las más relevantes limitaciones al ejercicio de las potestades públicas¹⁰.

El mencionado principio de legalidad implica que para poder hacer uso de la potestad administrativa sancionatoria es necesario que el legislador, de manera previa, hubiera tipificado tanto la conducta que se considera susceptible de ser sancionada como la consecuencia sancionatoria que se deriva de la comisión de la conducta y el propio procedimiento a seguir para la imposición de la sanción. En otras palabras, en virtud del principio de legalidad, para imponer una sanción administrativa, se requiere de una predeterminación normativa de las conductas, las sanciones y los procedimientos correspondientes, esto es, que de manera previa a la ocurrencia del hecho o conducta a sancionar, exista una norma de carácter legal que señale que ese hecho o conducta constituye una infracción administrativa, que establezca la sanción a imponerse por dicho hecho o conducta y que señale unas reglas de trámite o de procedimiento para la imposición de la correspondiente sanción.

¹⁰ Sobre la relación entre el principio de legalidad de las faltas y las sanciones y el concepto de Estado de derecho, véase a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, t. II, 12ª ed., Bogotá-Lima, Temis y Palestra, 2008, pp. 160 y ss.

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha expresado que el principio de legalidad debe aplicarse cabalmente en materia sancionadora, lo cual implica que, previo a que ocurra el hecho o conducta susceptible de sanción y a la imposición misma de la sanción, el legislador debe haber hecho “(i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, lo cual implica la descripción de todos los aspectos relativos a ella, esto es, el tipo de sanción a imponer, el término o la cuantía de la misma, la autoridad competente para aplicarla, y (iii) el procedimiento que debe seguirse”¹¹.

El reconocimiento de este principio implica también que en materia administrativa sancionadora debe descartarse la interpretación extensiva y, por el contrario, debe primar el análisis de cada caso concreto mediante la actividad de subsunción entre el ilícito administrativo y los supuestos previstos en la ley. Por lo tanto, la ausencia de determinación normativa de los elementos constitutivos de la infracción y de la sanción administrativa acarrea la ausencia de sanción de las conductas que sean o vayan a ser objeto de un procedimiento sancionador.

B. El principio de la presunción de inocencia

El segundo principio de los procedimientos administrativos sancionatorios mencionado expresamente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es el de la presunción de inocencia, principio que se materializa, de una parte, en que mientras no exista un acto administrativo en firme que imponga una sanción administrativa, el sujeto investigado se considera inocente y, de otra, en que la administración tiene la carga de probar que el sujeto investigado cometió la infracción administrativa y, por lo mismo, no es el investigado quien debe probar su inocencia¹².

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha dicho que la aplicación de esa presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionatorios no tiene la misma extensión que en el derecho penal, pues en el ámbito administrativo es posible establecer presunciones de culpa o de dolo, sin que ello implique un desconocimiento de la presunción de inocencia, naturalmente sobre la base de que se trate de presunciones iuris tantum, esto es, susceptibles de ser desvirtuadas¹³.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-343 de 2006.

¹² En relación con la aplicación de la presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador, véase a Jaime OSSA ARBELÁEZ, *Derecho administrativo sancionador*, 2ª ed., Bogotá, Legis, 2009, pp. 252 y ss.

¹³ Al respecto, véase Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010.

C. El principio del *non bis in idem*

El tercer principio al que hace referencia el artículo 3-1 del CPACA es la prohibición de ser investigado y/o sancionado más de una vez por los mismos hechos, principio cuya aplicación en el derecho administrativo sancionador ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia constitucional¹⁴.

Los fundamentos de la aplicación de este principio del *non bis in idem* son, según la jurisprudencia, la seguridad jurídica y la justicia material, y su utilización en el derecho administrativo se concreta en la prohibición de que una persona, natural o jurídica, por el mismo hecho sea sometida a investigaciones o juicios sucesivos o le sean impuestas varias sanciones en el mismo juicio, salvo que una sea accesoria a la otra.

Pero, además, el Consejo de Estado ha precisado que “*este derecho protege algo más que la posibilidad de imponer dos sanciones. Garantiza que no se iniciarán dos o más procesos, al margen de los resultados que produzcan. Así, la sola iniciación de un segundo procedimiento administrativo quebranta este derecho constitucional*”¹⁵. Igualmente, la jurisprudencia administrativa ha precisado que el principio analizado no implica considerar que por un mismo hecho no se puedan imponer varias sanciones de distinta naturaleza, como ocurre, por ejemplo, cuando un servidor público incurre en el delito de peculado, conducta esta que no solo puede dar lugar a una sanción penal, sino a una disciplinaria y a una fiscal, de tal manera que la prohibición solo opera frente a sanciones de una misma naturaleza¹⁶.

D. El principio de la *non reformatio in pejus*

Finalmente, el cuarto principio mencionado por el artículo 3-1 del CPACA es el de la *non reformatio in pejus* o prohibición de reforma en perjuicio, en virtud del cual, una vez impuesta una sanción mediante un acto administrativo, la misma no puede ser agravada al resolverse el correspondiente recurso administrativo cuando el sancionado sea el recurrente único, principio cuya aplicación actualmente no es discutida en el derecho administrativo sancionador.

14 En ese sentido, véase, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencia C-870 de 2002: “La jurisprudencia constitucional ha extendido el principio non bis in ídem a un ámbito diferente al penal, puesto que ha estimado que éste forma parte del debido proceso sancionador. De tal manera que cuando la finalidad de un régimen es regular las condiciones en que un individuo puede ser sancionado personalmente en razón a su conducta contraria a derecho, este principio es aplicable”.

15 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, expediente 16.367.

16 Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 29 de noviembre de 2001, expediente 6.075.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en alguna época consideró que dicho principio no era aplicable a las actuaciones administrativas sancionadoras cuando quiera que la decisión inicial no se ajustara a las reglas legales aplicables, pues consideraba que debía darse prevalencia al principio de legalidad¹⁷. Frente a esa posición, con posterioridad el mismo Consejo de Estado afirmó que, por ser una garantía constitucional, el principio es aplicable de manera general a los procedimientos administrativos sancionatorios en relación con toda clase de recursos administrativos¹⁸ interpretación que es también compartida por la jurisprudencia constitucional¹⁹.

E. El principio de proporcionalidad

Como ya se expresó, del artículo 50 del CPACA se desprende que otro de los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador es el de proporcionalidad, el cual tiene su ámbito de aplicación en la tasación o graduación de la sanción a imponer y en la valoración de la gravedad de la falta. En efecto, el citado artículo 50 señala que la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los ocho criterios señalados en la misma norma, que precisaremos en el literal C del punto IV de este trabajo, lo cual implica que es necesario hacer un ejercicio de ponderación y la aplicación de una proporcionalidad entre los hechos a sancionar y la sanción a imponer.

Sobre este principio debe señalarse además que, según la doctrina, la actividad administrativa sancionadora *“implica inevitablemente al momento de adoptar las decisiones más adecuadas para atender los requerimientos públicos, la posible confrontación de principios que pueden estar en juego para efectos de fundamentar y sustentar la mejor solución”*, circunstancia esta que obliga a dar aplicación a la ponderación como técnica para determinar la dosimetría o graduación de las sanciones a imponer, teniendo en cuenta, entre otros factores, la gravedad de las conductas, su carácter reiterativo y las consecuencias de las mismas²⁰.

17 Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de junio de 2001, expediente 3.240.

18 Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de marzo de 2002, expediente 5.863.

19 Véase Corte Constitucional, sentencia T-033 de 2002.

20 En ese sentido, véase a Jaime Orlando SANTOFIMIO GAMBOA, “Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora”, en *Derecho administrativo: innovación, cambio y eficacia*, Lima, Thomson Reuters, 2014, pp. 130 y ss

F. El principio de prescripción de las sanciones

El último de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio que puede deducirse del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es el conocido generalmente como prescripción de las sanciones, principio que se traduce en la imposibilidad de que existan sanciones imprescriptibles, por lo cual, necesariamente, el paso del tiempo legalmente establecido, sin que la autoridad administrativa imponga la correspondiente sanción, hace cesar la competencia temporal para imponerla. Este principio tiene origen en el artículo 28 de la Constitución Política que prohíbe las “*penas y medidas de seguridad imprescriptibles*”.

En Colombia, la jurisprudencia, con fundamento en las normas legales, ha precisado este principio desde dos perspectivas:

De una parte, se ha hecho notar que el artículo 52 del CPACA consagra la “*caducidad de la facultad sancionadora*”, en el sentido de que, en caso de que hayan pasado más de tres años desde la realización del hecho o conducta que podría dar lugar a una sanción, sin que se hubiere resuelto el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio, esto es, expedida y notificada la sanción –aunque sin tener que resolver los recursos en ese plazo–, la autoridad administrativa perderá la competencia para imponer la sanción, con lo cual se superaron las discusiones que se dieron en vigencia de la legislación anterior sobre la forma de aplicar este principio²¹. Dicha regla legal, aunque no equivale propiamente a lo que en el derecho comparado se suele denominar prescripción de la sanción, se asimila bastante a ella, pues implica la pérdida de la oportunidad para la imposición de la sanción derivada de la inacción de la administración en el plazo legal señalado. Sin embargo, lo cierto es que en el derecho colombiano se ha manejado bajo la figura de la caducidad para asegurarse de que no haya lugar a la aplicación de fenómenos como la interrupción del término, sino que el mismo corra pura y simplemente para garantizar que la autoridad deba actuar imperativamente en el plazo señalado²².

De otra parte, para comprender cabalmente el principio analizado, debe hacerse notar que, de acuerdo con el mismo artículo 52 del CPACA, en caso de imponerse una sanción, la autoridad administrativa correspondiente solo cuenta con el plazo de cinco años para hacerla efectiva, de tal manera que, transcurrido

21 En relación con la aplicación de la caducidad de la facultad sancionadora en el Código anterior, véanse Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de septiembre de 2009, expediente 2003-00442 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 19 de agosto de 2010, expediente 16.804. A su vez, en vigencia del CPACA, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de noviembre de 2016, expediente 2013-1041.

22 Sobre la aplicación en este caso de la figura de la caducidad y no de la prescripción, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 23 de noviembre de 2017, expediente 2017-00500 AC.

ese plazo, el acto sancionatorio pierde obligatoriedad y la sanción ya no puede ser ejecutada, configurándose el fenómeno de la prescripción de la sanción. Esta solución es concordante con la causal de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos en general, consagrada en el artículo 91-3 del CPACA, que señala que los actos perderán obligatoriedad y no podrán ser ejecutados, “cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”.

III. La diversidad de procedimientos administrativos sancionadores

A. La existencia de procedimientos administrativos sancionadores para materias especiales

De acuerdo con el artículo 2° del CPACA, las normas del procedimiento administrativo general se extienden al ejercicio de “*funciones administrativas*” por cualquier órgano o entidad del Estado o, incluso, por un particular. Es decir, que las normas sobre procedimiento administrativo son aplicables al ejercicio de función administrativa por cualquier autoridad.

En consecuencia, puede decirse que el campo de acción de las normas generales de procedimiento administrativo está dado, en principio, por los trámites que se adelantan por o ante la administración, que impliquen el ejercicio de la función administrativa. Sin embargo, ante ese campo de acción tan amplio es necesario preguntarse si las reglas generales de procedimiento administrativo se aplican efectivamente a todas las actividades de la administración o solo a algunas de ellas.

Al respecto, puede decirse que, como se desprende del texto expreso del artículo 2° del CPACA, las reglas contenidas en la primera parte del CPACA son las aplicables por principio general a los diversos trámites que se adelantan ante las autoridades administrativas, pero la ley puede establecer normas de procedimiento especiales para ciertas materias o clases de actos.

De manera que los requisitos de procedimiento pueden preverse para una materia en particular, caso en el cual la principal guía que podemos tener para determinar los que deben cumplirse en un caso concreto consiste en analizar las normas superiores que fundamenten la expedición de decisiones en esa materia.

Concretamente en relación con el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, la ley ha establecido normas de procedimiento especiales para las siguientes materias:

1. Sanciones disciplinarias (Código Único Disciplinario: Ley 734 de 2012)
2. Sanciones fiscales (Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011)
3. Sanciones ambientales (Ley 1333 de 2009)

4. Sanciones tributarias (Estatuto Tributario: Decreto-Ley 624 de 1989, con múltiples modificaciones posteriores)
5. Sanciones contractuales impuestas por las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 1474 de 2011, art. 86).
6. Sanciones de policía (Ley 1801 de 2016)
7. Sanciones de tránsito (Código Nacional de Tránsito: Ley 769 de 2002)

Frente a los anteriores procedimientos administrativos sancionatorios especiales, debe hacerse notar que para ellos se aplican de manera principal las reglas de trámites señaladas en las normas especiales mencionadas y que, en lo no dispuesto en ellas, serán aplicables, en su orden, las normas del procedimiento administrativo sancionador de carácter general que consagra el CPACA y, aún en subsidio de estas últimas, las normas del procedimiento administrativo general para todas las actuaciones, que establece el mismo Código, como lo explicaremos en los puntos siguientes de este trabajo.

B. La existencia de un procedimiento administrativo sancionador de carácter general

El CPACA, en el capítulo III del título III de la Parte Primera (artículos 47 a 52), titulado “*procedimiento administrativo sancionatorio*”, establece algunas reglas de trámite generales para el ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de las autoridades administrativas, cuando no existe un procedimiento específico para la imposición de la sanción correspondiente, las cuales, junto con las reglas pertinentes del “*procedimiento administrativo general*” que están en las demás normas del mismo título III de la Parte Primera del CPACA, conforman el que puede denominarse *procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general*, esto es, las reglas de trámite aplicables a las actuaciones sancionatorias que no se rigen por procedimientos especiales.

En efecto, existen muchos casos en los cuales la legislación se limita a tipificar la existencia de unas conductas objeto de sanción y las sanciones a imponer, así como la atribución de competencia específica a alguna autoridad. Por ejemplo, la Ley 388 de 1997 se limita a establecer los casos en que hay lugar a imponer sanciones urbanísticas, las sanciones mismas y las autoridades competentes para ello, pero no establece reglas de procedimiento para la imposición de tales sanciones. Al respecto, como lo expresamos en su momento, para garantizar el principio constitucional de legalidad de las faltas y las sanciones es necesario que la ley igualmente establezca, de manera previa, el procedimiento a cumplir para la imposición de la sanción. En consecuencia, ante la ausencia de procedimiento sancionatorio especial para esa materia, serán aplicables, en

primer lugar, las normas sobre procedimiento administrativo sancionador de carácter general consagradas en las mencionadas disposiciones del CPACA.

Es decir, que el CPACA consagra algunas normas referidas a un *procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general*, las cuales son aplicables en los casos en que las normas especiales no han consagrado reglas de trámite para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria en la materia de que se trate. En ese sentido, el artículo 47 del CPACA señala que *“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”*.

Pero, además, el mismo artículo 47 del CPACA, al señalar que *“los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”* especiales, está diciendo que el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general cumple una segunda función, la cual se concreta en llenar los vacíos que puedan tener los procedimientos sancionatorios especiales.

Pero, además, como ya se dijo, las normas generales para los procedimientos administrativos sancionatorios solo se refieren a algunos aspectos del trámite, sin agotarlo completamente y sin resolver todos los aspectos necesarios para que la administración y el eventual sujeto de una investigación tengan certeza del procedimiento a seguir, de tal manera que muchos otros detalles resultarían sin regulación. Frente a esa situación, el mismo Código ha consagrado un procedimiento administrativo general para todas las actuaciones de la administración, al cual deberá acudir para llenar los vacíos dejados por las normas previstas en el CPACA para las actuaciones sancionatorias, como se desprende del artículo 34.

Así las cosas, a efectos de tener certeza de cuál es el procedimiento que se debe seguir para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria cuando no existe un procedimiento especial o este es incompleto, puede afirmarse que el CPACA consagra un *procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general*, el cual está conformado, en primer lugar, por las normas generales para los procedimientos sancionatorios contenidas en el capítulo III del título III de la Parte Primera y, en segundo lugar, en relación con los vacíos que presenten esas normas, por las normas generales de procedimiento administrativo contenidas en el resto del título III de la Parte Primera del CPACA.

En consecuencia, para mayor claridad, procederemos a hacer una presentación sistemática del procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general conforme al CPACA.

IV. La estructura del procedimiento administrativo sancionador de carácter general²³

A. El inicio del procedimiento administrativo

En relación con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el CPACA prevé las siguientes reglas:

- 1) Las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio pueden iniciarse de oficio o a solicitud de cualquier persona (art. 47).
- 2) La autoridad desarrollará una etapa de averiguaciones preliminares, y si de ella resulta que existen méritos para iniciar un procedimiento sancionatorio, así deberá comunicarlo al interesado (art. 47), lo cual implica que si la autoridad no encuentra mérito para el inicio de un procedimiento sancionatorio no está obligado a comunicarlo al interesado, solución esta última que atenta claramente, por lo menos, contra el principio de publicidad de las decisiones y de las actuaciones administrativas en general.

B. El trámite del procedimiento administrativo

Para el trámite de las actuaciones administrativas sancionatorias, el CPACA prevé las siguientes reglas:

- 1) Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, la autoridad formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas sujetos de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados y contra el mismo no procede recurso alguno (art. 47).
- 2) Dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto administrativo que contiene la formulación de cargos, los investigados podrán presentar los descargos correspondientes, en los cuales, además de presentar las argumentaciones del caso, podrán solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer (art. 47).
- 3) En caso de ser necesaria la práctica de pruebas, la autoridad señalará un plazo no mayor a treinta días, salvo que existan tres o más investigados o deban practicarse pruebas en el exterior, caso en el cual el período probatorio podrá ser hasta de sesenta días (art. 48).

²³ Sobre este procedimiento administrativo, véase a Juan Manuel LAVERDE ÁLVAREZ, *Manual de procedimiento administrativo sancionatorio*, Bogotá, Legis, 2016.

- 4) Agotado el período probatorio, la autoridad debe correr traslado a los investigados por un plazo de diez días para que presenten los alegatos respectivos (art. 48).

C. La adopción de la decisión

Para las decisiones que deban adoptarse como culminación de las actuaciones administrativas sancionatorias, el CPACA prevé las siguientes reglas:

- a) A partir de la finalización del plazo para presentar alegatos, el funcionario competente tendrá treinta días para proferir el acto administrativo definitivo que debe contener: la individualización de la persona natural o jurídica investigada; el análisis de los hechos y las pruebas con base en los cuales se adopta la decisión; las normas aplicables al caso, y la decisión final de archivo o sanción con la correspondiente fundamentación (art. 49).
- b) Para la calificación de la gravedad de las faltas y la determinación del rigor de las sanciones a imponer, la autoridad deberá tener en cuenta los siguientes criterios: el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados; el beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero; la reincidencia en la comisión de la infracción; la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión; la utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos; el grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes; la renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente, y el reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas (arts. 50 y 51).
- c) La facultad para imponer sanciones caduca a los tres años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado (art. 52).

D. La publicidad de la decisión

En relación con los mecanismos de publicidad de las decisiones que se adoptan en los procedimientos administrativos sancionatorios, el CPACA no consagra reglas especiales por lo cual es necesario acudir a las reglas generales

sobre la publicidad de los actos administrativos particulares o individuales, pues las decisiones en los procedimientos sancionatorios son actos de esa clase²⁴.

De esta manera, respecto de las decisiones en materia sancionatoria, al ser actos particulares o individuales, su obligatoriedad y los requisitos de notificación para que dichos actos produzcan efectos legales están regulados en los artículos 66 a 73 del CPACA, los cuales consagran las reglas generales para la publicidad de las decisiones individuales. En consecuencia, para tener un panorama completo de las reglas aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio, conviene hacer una breve síntesis de esas reglas propias de la publicidad de las decisiones administrativas individuales:

- a) Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado directo y a los terceros, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse (arts. 66, 67 y 73). Al respecto, debe precisarse que, con algunas excepciones, cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre mediante escrito, pero el autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada (art. 71, modificado por el art. 626 de la Ley 1564 de 2012).
- b) Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación. En este caso, la notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración (arts. 56 y 67-1).
- c) La notificación personal puede llevarse a cabo igualmente de manera verbal en estrados cuando la decisión se adopte en audiencia pública (art. 67).
- d) Para efectos de la notificación, si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco días siguientes a la expedición del acto y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente. Si no se conoce la información sobre el destinatario del acto, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco días (art. 68).
- e) En el acto de notificación personal se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la

24 Sobre el régimen general de la publicidad de las decisiones administrativas, véase a LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, *Manual del acto administrativo*, 7ª ed., Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 2016, pp. 459 y ss.

- hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo (art. 67).
- f) En caso de que no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. Si no se conoce la información sobre el destinatario del acto, el aviso se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso (art. 69).
 - g) Cuando a juicio de las autoridades los actos administrativos de carácter particular afecten en forma directa e inmediata a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio, ordenarán publicar la parte resolutive en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones (art. 73).
 - h) Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales, casos en los cuales se considera que la notificación se produce por conducta concluyente (art. 72).
 - i) Sin perjuicio del deber de dar cumplimiento a las anteriores reglas, para el trámite de la notificación de los actos administrativos la administración podrá utilizar cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que disponga (ley 962 de 2005, art. 6°).

E. La controversia administrativa de la decisión

De manera similar a lo que ocurre con las reglas de publicidad de las decisiones, salvo los puntos que destacaremos más adelante, el procedimiento administrativo sancionatorio general previsto en el CPACA no consagra reglas especiales para la discusión en sede administrativa de las decisiones en materia sancionatoria. Así, las reglas generales sobre los recursos administrativos y

sobre la revocación directa de los actos administrativos son plenamente aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio²⁵.

En consecuencia, de la misma forma que hicimos para las reglas de publicidad, a efectos de tener un panorama completo de las reglas aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios, conviene hacer una brevísima síntesis de las normas generales sobre los medios de controversia en sede administrativa contra las decisiones individuales:

a) Como regla general, los recursos son procedentes contra los actos administrativos particulares definitivos, razón por la cual no habrá recursos contra los actos de trámite, preparatorios o de ejecución, excepto en los casos previstos en norma expresa (arts. 74 y 75).

b) Son procedentes los recursos de reposición, ante el mismo funcionario que adoptó la decisión, y de apelación, ante el superior jerárquico o funcional, para que se aclare, modifique, adicione o revoque la decisión. Además, es procedente el recurso de queja cuando se rechace el de apelación (art. 74).

c) Los recursos de reposición y apelación deben presentarse por escrito dentro de los diez días siguientes a la notificación del acto impugnado, y tales recursos deberán ir sustentados en el sentido de expresar los motivos de inconformidad y la correspondiente solicitud de pruebas (arts. 76 y 77).

d) Los recursos se tramitan en el efecto suspensivo y, para su decisión, podrán dar lugar a un periodo probatorio (art. 79)

e) Finalmente, los recursos deben ser decididos mediante acto administrativo expreso, pero podrán ser objeto de desistimiento expreso por parte del recurrente (arts. 80 y 81).

Además de lo anterior, podemos mencionar las siguientes dos reglas especiales propias del trámite y decisión de los recursos en materia sancionatoria:

a) Como lo vimos en el punto sobre los principios, la autoridad administrativa, al resolver los recursos contra el acto administrativo mediante el cual se impone una sanción debe dar aplicación al principio del *non reformatio in pejus*, el cual impide agravar la sanción cuando el sancionado es el recurrente único.

b) El acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos en un término de un año contado a partir de la debida y oportuna interposición de dichos recursos, so pena de pérdida de competencia. Si los recursos no se deciden en el término señalado,

²⁵ En relación con las normas generales sobre los recursos en sede administrativa y la revocación de los actos administrativos, véase a Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo – General y colombiano*, t. II, 20ª ed., Bogotá, Temis, 2017, pp. 72 y ss, y 85 y ss.

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 (art. 52)²⁶.

Finalmente, para completar el panorama general sobre la controversia de los actos administrativos, es preciso hacer un breve resumen de las reglas propias de la revocación directa:

a) Los actos administrativos deben ser revocados por la autoridad que los expidió o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él, y cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona (art. 93).

b) Cuando se trate de una revocación directa a solicitud de parte, la misma no procede por manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial (art. 94).

c) La revocación directa procede en cualquier tiempo, salvo que se haya notificado auto admisorio de la demanda contra el acto objeto de revocación (art. 95).

d) La solicitud de revocación directa debe resolverse dentro de los dos meses siguientes a su presentación, sin que haya lugar a la aplicación del silencio administrativo ni la posibilidad de ejercer recursos contra la decisión que resuelve la solicitud (arts. 95 y 96).

e) Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular (art. 97).

Conclusiones

Como resultado de los análisis y comentarios realizados en las páginas anteriores, podemos expresar las siguientes conclusiones y reflexiones:

1. Como efecto de la evolución del principio de separación de poderes, el monopolio del *ius puniendi* dejó de estar en cabeza del poder judicial y, cada vez, con mayor énfasis, se reconoce la posibilidad de que la

²⁶ Sobre la constitucionalidad del silencio administrativo positivo en los recursos contra los actos administrativos que imponen sanciones, véase Corte Constitucional, sentencia C-875 de 2011.

administración pública imponga sanciones. Así, actualmente, se reconoce la existencia de, al menos, cuatro especies del *ius puniendi*: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional, de los cuales los tres últimos corresponden al derecho administrativo sancionador o sancionatorio.

2. En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991 se ha reconocido al debido proceso administrativo como un derecho fundamental, lo cual se traduce en la constitucionalización de la idea de que la aplicación del debido proceso no se limita a las actuaciones judiciales, sino que también se extiende a las actuaciones administrativas, especialmente a las sancionatorias. Esa constitucionalización implica que las garantías constitucionales son aplicables directamente a las actuaciones administrativas, que el derecho al debido proceso puede protegerse por medio de acción de tutela y que existen condicionamientos para el legislador en la expedición de normas sobre procedimientos administrativos.
3. En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia colombiana ha entendido que la totalidad de las garantías constitucionales del debido proceso, incluyendo las propias de los procedimientos penales, son aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios. Esas garantías se concretan en el principio de legalidad o ley previa, la competencia administrativa, el deber de observar las formalidades legales propias del procedimiento, el derecho de defensa, la publicidad de las decisiones, la celeridad de las actuaciones, el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia, el principio del *non bis in ídem* y la prohibición de la *reformatio in pejus*.
4. De las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo colombiano resultan los siguientes principios específicos aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios, la mayoría de los cuales son expresión de las garantías constitucionales: el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, el principio de presunción de inocencia, el principio del *non bis in ídem*, el principio de la *non reformatio in pejus*, el principio de proporcionalidad y el principio de la prescripción de las sanciones.
5. Para el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, el legislador colombiano ha establecido procedimientos administrativos especiales, esto es, normas de procedimiento para la imposición de sanciones en materias específicas, como la disciplinaria, la fiscal, la ambiental, la tributaria, la contractual, la de policía y la de tránsito. Frente a esos procedimientos especiales, sus vacíos deben llenarse con las normas del procedimiento administrativo sancionador de carácter general que consagra el CPACA y aún, en subsidio de estas últimas, con las normas del procedimiento administrativo general para todas las actuaciones, que establece el mismo Código.

6. De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que existe un *procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general*, conformado por las normas de trámite consagradas por el CPACA para el ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de las autoridades administrativas, cuando no existe un procedimiento específico para la imposición de la sanción correspondiente, más las normas que el mismo código consagra para el trámite de las actuaciones administrativas en general.
7. La estructura de ese *procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general* comprende etapas referentes al inicio de dicho procedimiento, el trámite del mismo, la adopción de la decisión, la publicidad y la controversia administrativa de la decisión, todas las cuales están reguladas de manera detallada como expresión de garantía de las personas frente al poder sancionador del Estado.