



## **Implicaciones jurídicas de la ley 2080 del 2021 sobre la garantía del debido proceso en derecho administrativo sancionatorio 2022 -2023**

### **Legal implications of Law 2080 of 2021 on the guarantee of due process in sanctioning administrative law 2022 -2023**

Laura Patricia Arce Silva<sup>1</sup>lauraparces@unilibre.edu.co Victoria Eugenia Chica Ramírez<sup>2</sup>,victoriae-chicar@unilibre.edu.co

<sup>1</sup> Facultad de ciencias económicas, administrativas y contables. Pereira, Colombia.

<sup>2</sup> Facultad de ciencias económicas, administrativas y contables. Pereira, Colombia. Artículo de investigación, presentado como opción de grado para obtener el título de Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia.

#### **RESUMEN**

En el presente análisis, se abordará la Ley 2080 de 2021 desde una perspectiva de contrastación con el principio del debido proceso, especialmente en el ámbito de las actuaciones administrativas. Esta reforma fue concebida a raíz de la necesidad de implementar en la jurisdicción contenciosa administrativa mecanismos técnicos y una redistribución de cargas laborales y competencias entre el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos a nivel nacional. Además de estas modificaciones, la reforma también incorpora cambios significativos, como la aplicación del Código General del Proceso en asuntos de la jurisdicción y en temas sancionatorios, así como ajustes en ciertos procedimientos, como la suspensión provisional en cuestiones fiscales.

En este contexto de cambio normativo, es esencial resaltar la concordancia del proceso administrativo sancionador con el principio del debido proceso, una garantía fundamental en cualquier actuación administrativa y, más aún, cuando se trata de procedimientos sancionatorios. Un aspecto destacado de este principio es el derecho a la doble instancia, reconocido por organismos internacionales como un derecho que el Estado debe asegurar en todas sus acciones. Este análisis se basó en casos concretos del Consejo de Estado que abordan la doble instancia y su impacto en el proceso administrativo sancionador.

**Palabras clave:** Cumplimiento, sanción, proceso, judicial, derecho.

---

## **ABSTRACT**

*In this analysis, Law 2080 of 2021 will be approached from a perspective of contrast with the principle of due process, especially in the field of administrative proceedings. This reform was conceived as a result of the need to implement in the administrative contentious jurisdiction technical mechanisms and a redistribution of workloads and competencies between the Council of State, the Administrative Courts and the Administrative Courts at the national level. In addition to these modifications, the reform also incorporates significant changes, such as the application of the General Procedural Code in matters of the jurisdiction and in sanctioning matters, as well as adjustments in certain procedures, such as the provisional suspension in tax matters.*

*In this context of regulatory change, it is essential to highlight the consistency of the administrative sanctioning process with the principle of due process, a fundamental guarantee in any administrative action and, even more so, when it comes to sanctioning procedures. An important aspect of this principle is the right to a second hearing, recognized by international organizations as a right that the State must ensure in all its actions. This analysis was based on specific cases of the Council of State that address the double instance and its impact on the administrative sanctioning process.*

**Keywords:** Compliance, sanction, process, judicial, law.

**Clasificación JEL:** K1, K11, K15

## **INTRODUCCIÓN**

El procedimiento administrativo sancionatorio en Colombia tuvo una evolución en vigencia de la Ley 1437 del 2011, es así y puesta en marcha esta norma como se observa en su estado natural que ha conservado ciertas condiciones, pero de acuerdo a la evolución de los últimos años que el mundo dio a pasos agigantados en el 2020, que por los trastornos sociales en consecuencia de la pandemia se hizo necesario la introducción de cambios normativos que impactaron en derechos fundamentales protegidos en tratados internacionales y de los cuales apenas se están realizando análisis o verificándose las consecuencias.

Así para dar lugar a la actualización de llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario, se aceptó la implementación efectiva de los medios tecnológicos, argumento que se sustentó además en el hecho de realizar una carga diferente en las instancias judiciales, por lo que se eliminó la segunda instancia para procesos disciplinarios que conoce el Consejo de Estado, cuando se trata de sanciones de esa índole relacionadas con el Vice presidente de la República o los Congresistas.

Por tanto, en este trabajo se analizan las implicaciones jurídicas, de la Ley 2080 del 2021 sobre la garantía del debido proceso en el derecho sancionatorio durante los años 2022 y 2023, para lo cual se tomará en cuenta los pronunciamientos que hasta el momento ha proferido el Consejo de Estado.

Así, el objetivo general es las implicaciones jurídicas de la Ley 2080 de 2021, sobre la garantía al debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio; y, los

objetivos específicos, se concretan en: i) identificar el marco normativo y jurisprudencial en torno a la aplicación y garantía procesal en el derecho administrativo sancionatorio; ii) determinar los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al trámite del procedimiento administrativo sancionatorio; y, iii) establecer el impacto de la Ley 2080 de 2021, en el derecho al debido proceso conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado 2022 a 2023.

En vigencia de la ley 1437 del 2011 se hace necesario de forma exigente y profunda analizar la vulneración de los derechos fundamentales en el debido proceso, aunque de manera compleja abordar el tema de del derecho administrativo sancionatorio siempre se da para determinar cuándo se ha extralimitado en las funciones y en cuanto a la celeridad del proceso ha vulnerado los derechos fundamentales de los administrados pasando por alto las situaciones sociales que atraviesa el país, es así como esta investigación quiere realizar un análisis y revisar la evolución jurisprudencial que ha tenido el derecho administrativo sancionatorio en todos sus aspectos desde varias orbitas, del mismo derecho administrativo sancionatorio se abordará.

Este trabajo de investigación nace desde la necesidad de buscar lineamientos y herramientas para la aplicación del derecho administrativo sancionatorio y así ayudar para que los entes territoriales puedan aplicar de forma sana el proceso administrativo sancionatorio sin vulnera derechos fundamentales como es el debido proceso es así pues que esta investigación busca analizar desde la perspectiva más sencilla a la más compleja analizando la jurisprudencia su aplicación en la vigencia de la ley 1437 del 2011 y la nueva ley la 2080 del 2021 que entra a salvar los procesos sancionatorios administrativos del país.

Y desde esclarecimiento del análisis que determinare de la evolución que ha tenido el proceso administrativo sancionatorio se buscará determinar que no se debe hacer en el proceso y así darle un valor a la norma para conseguir los objetivos de esta y haciendo esta eficaz y eficiente revisando e interpretando el contexto jurídico del mismo. Esta investigación si bien es cierto es un abordaje jurídico, se hace necesario plantear un escenario social que pueda servir aquellos servidores que han desempeñado las funciones y les ha tocado ejercer ese proceso que no resulta ser tan positivo para alguna de las partes dentro del proceso sancionatorio.

Colofón de lo anterior, necesario es dilucidar el siguiente interrogante: ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas, de la ley 2080 del 2021 sobre la garantía del debido proceso en el derecho sancionatorio al año 2023?

Las numerosas instituciones que desafían la solemnidad estatal ampliaron sus ventajas como resultado de la aceptación por parte de Colombia de los lineamientos del Estado Sociológico de Derecho para que, a través de su intervención, puedan cumplir el papel de suplir las necesidades adicionales de los inscritos. Asimismo, ante la preservación y el alega de los intereses de los individuos.

En el contexto de las transformaciones legislativas y constitucionales, se destaca la relevancia otorgada por el constituyente y el legislador a la participación pública en la consecución de los nuevos objetivos estatales. Si bien se establecieron nuevos métodos de participación, gran parte de esta responsabilidad recayó en la Administración Pública, tal como resalta la Corte Constitucional en su sentencia C-506 de 2002. A medida que se ampliaba el funcionamiento del ejecutivo, su autoridad

también se incrementaba, incluyendo la capacidad de imponer sanciones por incumplimiento de deberes. En este sentido, los fenómenos identificados por Enrique Merlano como la "criminalización de conductas" o la "administrativización de delitos penales" surgieron de una interpretación última ratio de la responsabilidad constitucional y de la urgencia por alcanzar los fines estatales (Corte Constitucional, Sentencia C-506, 2002).

La Administración acudió al estatuto organizativo sancionador para controlar las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de su potestad sancionadora. El Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia la siguiente definición de la legislación administrativa sancionadora: "Instrumento de conciencia, en la medida en que contribuye a salvaguardar el orden jurídico organizativo mediante la atribución a la Administración de potestades que permiten a ésta comenzar a imponer a sus propios representantes y a los particulares el cumplimiento de las disposiciones, incluida la de los medios sancionadores, de una disciplina cuya conmemoración contribuye de manera significativa al cumplimiento de sus cometidos" (Sentencia nº - Tribunal Constitucional). - Sentencia No. del Tribunal Constitucional Esta idea sugiere que una estructura corporativa debe venir inevitablemente en primer lugar, ya que la potestad condenatoria está prevista como una potestad escandalosa que la administración puede utilizar.

## **METODOLOGÍA**

En el marco de la investigación se llevará a cabo la revisión de todos los procesos administrativos sancionatorios de los entes territoriales de Samaná, Norcasia y Victoria desde el año 2021 hasta el 2023, los cuales incluyen los procesos disciplinarios y fiscales sancionatorios.

Dentro de la revisión se analizará la aplicación del debido proceso en el marco de la ley 2080 de 2021 y todas las actuaciones llevadas a cabo hasta el año 2023, adicionalmente se identificará el marco normativo y jurisprudencia aplicable a cada proceso como quiera que el punto de partida para el análisis de la aplicación del debido proceso.

Lo anterior se llevará a cabo bajo una metodología mixta, en la medida en que será necesario cuantificar los procesos de las entidades territoriales mencionadas y analizar cualitativamente su desarrollo para analizar la aplicación del debido proceso desde una perspectiva netamente jurídica.

Este trabajo de investigación tiene un enfoque cualitativo y cuantitativa con tipología jurídica teniendo en cuenta que la investigación es de tipología con enfoque dogmático analizando el derecho positivo y revisando si la norma es lo suficientemente eficaz y eficiente como es resaltado en el texto: El análisis de las normas jurídicas, aunque no siempre se caracteriza por su enfoque dogmático en el sentido técnico, se emplea ampliamente para todo tipo de estudio cuyo fundamento sea el análisis abstracto o teórico de las normas legales. En este sentido, las normas jurídicas pueden emerger formalmente de diversas fuentes, tales como la legislación (normas legislativas), la doctrina (normas doctrinarias), los actos jurídicos (normas contractuales), la jurisprudencia (normas jurisprudenciales), los principios generales del derecho (normas principiales) y la costumbre (normas consuetudinarias)

(Dialnet-TipologiaDeLasInvestigacionesJuridicas-.pdf página 4). También es de tipología jurídica-comparativo porque necesito realizar el análisis al precedente judicial en vigencia de la ley 1437 del 2011 y ley 2080 del 2021 como lo manifiesta en la (Dialnet-TipologiaDeLasInvestigacionesJuridicas-.pdf página 15).

La tipología de investigación que se emplea abarca tanto la socio-jurídica como la jurídico-comparativa. A través de un enfoque jurídico-comparativo, se efectúa un análisis de las leyes, la doctrina y la jurisprudencia en dos sistemas legales, con el propósito de mejorar el sistema legal "primario" o al menos identificar las virtudes o deficiencias de los sistemas comparados. Este proceso permite una reflexión sobre la convergencia socio-jurídica en conjunción con los regímenes legales positivos y los sistemas de legitimidad. Esta perspectiva revisa si la utilización de estos sistemas ha sido legítima en el ámbito sancionatorio y si la aplicación de la normativa ha logrado el resultado previsto por el legislador.

En este contexto, la sociedad jurídica comparativa desempeña un papel crucial, ya que se encarga de contrastar y evaluar las disposiciones legales, la doctrina y la jurisprudencia entre dos ordenamientos jurídicos. La finalidad última de este enfoque es la mejora del sistema jurídico original o, al menos, la exposición de las virtudes o debilidades de los sistemas comparados. Mediante esta metodología, se puede examinar la refracción socio-jurídica en conjunto con los regímenes legales positivos y los sistemas de legitimidad. En este sentido, se busca determinar si la aplicación de la norma ha cumplido con los objetivos planteados por el legislador.

## **RESULTADOS (y DISCUSIÓN)**

El procedimiento administrativo sancionatorio y el debido proceso son cuestiones intrínsecamente ligadas en el ámbito jurídico. La garantía del debido proceso se establece como un pilar fundamental en el artículo 29 de la Constitución Superior, y se extiende a todas las actuaciones realizadas tanto por la administración como a nivel jurisdiccional. Su relevancia es especialmente destacada en el contexto del procedimiento administrativo sancionador, donde la Administración está obligada a regirse por principios como el de legalidad tanto en la identificación de la falta como en la imposición de la sanción.

“En suma, el debido proceso es un conjunto de garantías que sujetan la actuación del Estado y de los particulares a reglas predeterminadas, las cuales rigen la resolución de un conflicto o la determinación de una situación jurídica. Este principio debe garantizarse también en las actuaciones administrativas, especialmente en aquellas que son una manifestación del poder punitivo estatal, como sucede con el procedimiento disciplinario, en razón de los derechos que se encuentran en juego en dicho escenario procesal. (Corte Constitucional, Sentencia C-029, 2021).”

Es esencial aclarar que en dicho proceso se incorpora también el derecho de defensa y contradicción, lo cual evidencia una salvaguardia efectiva para la presunción de inocencia. Resulta imperativo que cualquier acusación dirigida hacia un individuo sea sometida a un escrutinio y refutación adecuados, y que estos elementos estén garantizados a lo largo de toda la indagación.

Siguiendo esta línea, el derecho disciplinario surge de la consolidación constitucional y se considera un procedimiento sancionatorio enmarcado por garantías fundamentales, como la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad. La tipicidad, en primer lugar, está consagrada en el artículo 4 de la Ley 1952 de 2019, estableciendo que los sujetos disciplinables únicamente pueden ser sometidos a investigación y sanción por conductas que la ley defina como faltas en el momento de la comisión de su actuación.

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 de la misma ley dispone que la ilicitud sustancial se configura cuando se perjudica el deber funcional. Por último, el artículo 13 prohíbe cualquier forma de responsabilidad de carácter objetivo, estableciendo que únicamente es posible imponer sanciones basadas en intencionalidad dolosa o negligencia grave. La gravedad de la infracción determinará la correspondiente sanción, siendo las más extremas la destitución y la inhabilitación general, ambas contempladas en la mencionada Ley. Dichas sanciones son aplicables en situaciones de faltas graves intencionales o con una negligencia sumamente grave, lo que conlleva a la prohibición de ejercer funciones públicas por un período específico, cuya duración puede oscilar entre 10 y 20 años. Es importante resaltar que estas sanciones se aplican de forma simultánea si se cumplen los requisitos correspondientes, asegurando así que no se imponga la destitución sin acompañarla de la inhabilitación general, lo cual es una concurrencia necesaria (Corte Constitucional, Sentencia C-1076 de 2002).

En atención a lo indicado en referencia, se tiene que desde la vigencia de la Constitución Política de Colombia, se incrementó la potestad sancionatoria de la administración, estableciéndose por primera vez un procedimiento para esos aspectos con la expedición de la Ley 1437 de 2011 y aplicación de las reglas señaladas en el artículo 3º y los artículos 47 a 52 de esa codificación, sin que deba acudir para esos efectos a las normas penales, pudiendo decirse, que hasta entonces se estaba consolidando el procedimiento administrativo sancionador (Laverde Álvarez, 2021).

Toda actuación de un funcionario público, de conformidad con el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, debe estar ceñida a la Constitución Política y a la Ley, es decir sus actuaciones siempre deben orientarse a cumplir con la legalidad que inspira el ordenamiento jurídico colombiano, más aún cuando se trata de personas que se encargan del cumplimiento de los fines del Estado, del servicio a la comunidad. No obstante, debe decirse que, pese a que mandatos superiores establecen la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos, muchas veces las mismas se ven permeadas por situaciones que atentan contra el interés jurídico y público, constituyéndose en lo que puede conocerse como una falta disciplinaria.

Así las cosas, dentro de los múltiples mecanismos de control, existe el denominado proceso disciplinario, regulado por diversas leyes, que se concretaron en la Ley 1952 de 2019, misma que fue antecedida por la Ley 734 de 2002, reguladora de la acción disciplinaria y su procedimiento, ello en cuanto a materia disciplinaria, sin que exista un código que, de manera unificada, diferente al C.P.A.C.A., oriente la actuación en materia de investigación fiscal.

Como bien es sabido, todo proceso requiere el establecimiento bien sea de una petición, queja, reclamo o acción, que generalmente está en cabeza de quien resulta

afectado por hechos desarrollados por determinada persona, por lo que el proceso disciplinario inicia con una queja.

Así las cosas, el proceso disciplinario se inicia a través de lo que se conoce como la acción disciplinaria, como acción, puede decirse que no escapa al concepto de la misma, siendo una facultad que está en cabeza del Estado poniendo en funcionamiento el aparato jurisdiccional, buscando indagar con el objeto de descubrir la verdad, impartiendo justicia (Cruz Patiño, 2007). Así las cosas, tal como lo establece la Ley 1952 de 2019, la titularidad de la acción disciplinaria se encuentra en cabeza del Estado.

A partir del presupuesto de que es una acción en sentido general, se puede decir que la acción disciplinaria entonces es, la facultad:

...[[ que la Ley le confiere a la Procuraduría General de la Nación, al Consejo superior de la judicatura y a las oficinas de control interno, o al órgano designado para ello en cada entidad del Estado, para iniciar, adelantar y fallar una investigación o averiguación que se promueve cuando un servidor público, en razón o con ocasión o como consecuencia de su función, cargo o servicio incumple un deber, incurre en un comportamiento o realiza un acto que le está prohibido por la Ley debido a su investidura como empleado estatal ]] (Cruz Patiño, 2007, p. 19).

El proceso disciplinario, se origina bien de oficio o a petición de parte, puede darse por informe de funcionario público o bien por queja presentada por determinada persona, que someta al ente de control una actuación de funcionario público, que presuntamente hay incumplido con sus deberes constitucionales y legales, teniendo que el procedimiento se divide en varias etapas, teniendo la etapa de indagación preliminar, etapa que puede o no darse y de la que depende la investigación disciplinaria, pero el no realizarla, no conlleva al principio de presunción de inocencia (Sánchez Berrera, 2007).

De igual manera, cuando se da lugar a la indagación preliminar, no necesariamente se debe dar apertura a la investigación disciplinaria: *"No se trata de un requisito de procedibilidad, en el sentido de que sólo habrá investigación disciplinaria si ha habido previamente indagación preliminar"* (Sánchez Berrera, 2007, p. 109).

Se tiene como siguiente etapa, la investigación disciplinaria, cuando de la indagación se encuentre mérito suficiente, así como un caudal probatorio que evidencie la posible comisión de la una falta, por lo que se tiene como presupuesto procesal y el caudal probatoria para que se dé la apertura de la correspondiente investigación disciplinaria, es que se tenga la certeza de la persona que pudo incurrir en la falta disciplinaria objeto de averiguación, buscando establecer si efectivamente la falta existió o no y bajo que presupuestos. No significa en modo alguno, que el hecho de realizar la apertura de la investigación disciplinaria, en contra de un determinado funcionario público, se vaya a proferir en definitiva un fallo en su contra, pues el proceso disciplinario debe permitir el desarrollo del derecho de defensa y el hecho de que la presunción de inocencia no se desvirtúe hasta que no se demuestre lo contrario.

De allí, puede darse el proferimiento del auto de cargos, en el que debe delimitarse la falta disciplinaria, su intensidad o el archivo de la investigación, indicando la doctrina:

La decisión de archivo puede darse en cualquier momento de la actuación cuando la prueba que obra en el proceso demuestra la existencia de la certeza de la configuración de la causal que sirve de fundamento de la determinación. Al momento de la evaluación de la investigación, el archivo procede por cuanto no se cuenta con los medios de convicción que sirvan de soporte para la providencia de acusación.

El pliego de cargos desempeña un papel crucial en el proceso, marcando el inicio de la etapa de juzgamiento. Constituye una pieza fundamental al concretar la imputación jurídico-fáctica dirigida hacia el investigado. En esta fase, es esencial que exista una base probatoria sólida respaldando la demostración objetiva de la falta y la presencia de elementos de prueba que comprometan la responsabilidad del individuo bajo investigación (Sánchez Berrio, 2007, p. 216).

Es importante precisar, que el derecho sancionatorio surge con el auge de las funciones del Estado y la complejidad de la sociedad, por lo que de cara a que servidores públicos como particulares ejecutaran labores propias del Estado, surgió el derecho disciplinario, con la finalidad de poner en cabeza de las autoridades administrativas un poder sancionatorio, que persigue la garantía del orden jurídico, a través de las sanciones disciplinarias, que buscan dar cumplimiento a decisiones administrativas (Corte Constitucional, Sentencia C-392, 2019) y los fines del Estado, la responsabilidad de los funcionarios públicos al tenor de los artículos 6, 122 y 123 de la Carta Política de Colombia, así como la competencia del Legislador para la regulación de la responsabilidad de las autoridades, efectivizándose la tutela de los principios de la función pública.

Pero esa potestad disciplinaria no puede desligarse de otros preceptos constitucionales, como el principio de legalidad que en materia disciplinaria se concreta en tres aspectos tales como el deber de que haya una ley previa que tipifique una acción como falta, la reserva de la ley y la tipicidad de las infracciones disciplinarias, ésta que determine de manera clara, expresa y de manera inequívoca, con la teleología de menguar la discrecionalidad de la interpretación por parte de la Administración.

Ahora la potestad disciplinaria, difiere de la penal, en el sentido que las leyes definen la falta y conceden mayor amplitud al fallador para adelantar el proceso de adecuación de la conducta en el procedimiento sancionatorio.

***Cambios en el procedimiento administrativo sancionador con la Ley 2080 de 2021.*** La Ley 1437 de 2011, estableció primigeniamente el procedimiento administrativo sancionatorio general, bajo unos principios y reglas evidenciadas en los artículos 3 y 47 a 52, sin que hiciera uso en ese caso al derecho penal, permitiendo lo que se traduce como la consolidación del derecho administrativo sancionador, el cual fue modificado por la Ley 2080 de 2021, misma que en un principio se concibió para equilibrar las cargas y cuantías que tenía el Consejo de Estado y los Tribunales Contenciosos Administrativos del país, tal como se expresó en la exposición de motivos en el Senado de la República, indicándose en esa oportunidad:



No obstante, en el ámbito jurídico y judicial, se ha reconocido de manera generalizada que la sobrecarga de asuntos a la cual el Consejo de Estado está expuesto como instancia judicial ha generado desafíos en relación con las competencias que se le han asignado. Este panorama ha limitado su capacidad para ejercer de manera eficaz su función de unificación jurisprudencial. Es por esta razón que el presente proyecto de ley se focaliza en realizar diversos ajustes normativos con el propósito de lograr una distribución equilibrada y armoniosa de las competencias entre los jueces administrativos, los tribunales administrativos y el propio Consejo de Estado.

De manera paralela, el Código también exhibe algunas contradicciones y ambigüedades que originan incertidumbre jurídica y dificultan el acceso a la administración de justicia. Un conjunto de estudios llevados a cabo por el Consejo de Estado, con el respaldo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, ha demostrado que la interpretación de la Ley 1437 de 2011 no ha sido uniforme en todo el país. Como resultado de esto, han surgido interpretaciones divergentes, incluso contradictorias, que han engendrado un grado de incertidumbre procesal indeseado en la actividad judicial. Estas dificultades interpretativas, aún en proceso de análisis y búsqueda de soluciones, han aumentado la carga de procesos en la máxima instancia, a pesar de las directrices jurisprudenciales al momento de resolver los recursos que se presentan diariamente (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

A pesar de los preámbulos anteriores, se destaca la intervención de la Ley 2080 de 2021, la cual implementó reformas en el proceso sancionatorio fiscal y en los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011. Estas modificaciones surgieron en consonancia con el Acto Legislativo 04 de 2019, con el objetivo de agilizar el control fiscal mediante plazos más breves para la presentación de descargos, la presentación de pruebas, la emisión de la decisión de primera instancia y la interposición de recursos. Esta adaptación también introdujo el artículo 47A, cuya redacción es la siguiente:

En virtud de las disposiciones contenidas en el Artículo 47a de la normativa vigente, específicamente añadido por medio del Artículo 4 de la Ley 2080 de 2021, se establece un procedimiento dentro del ámbito administrativo sancionatorio fiscal. En consonancia con estas directrices, se permite al funcionario encargado del proceso adoptar la decisión de suspensión provisional de un servidor público en el marco de este proceso. Este paso puede llevarse a cabo únicamente si se sustenta de manera fundamentada y con motivos claros. Vale la pena destacar que durante esta suspensión provisional, el servidor público no tendrá derecho a recibir remuneración alguna.

Este acto de suspensión provisional se justifica cuando se presenten elementos de juicio sustanciales que indiquen con firmeza que la permanencia del individuo en su cargo, función o servicio público pudiera dar lugar a la

intromisión del presunto autor de la conducta en la tramitación del proceso o permitir que continúe perpetrando la conducta en cuestión o incluso la repita.

“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.”

El acto que dispone la suspensión provisional y las resoluciones de prórroga estarán sujetos a revisión previa antes de su implementación. Para llevar a cabo esta revisión, el funcionario competente informará al afectado acerca de la decisión adoptada. Se otorgará un plazo de tres (3) días al afectado para presentar argumentos a su favor y proporcionar las pruebas que respalden su posición. Una vez transcurrido este período, el caso será remitido inmediatamente al superior jerárquico, quien dispondrá de diez (10) días para tomar una determinación en cuanto a la procedencia o la posible modificación de la medida. En todo caso, en el proceso de revisión no se permitirá la intensificación de la medida provisional inicialmente impuesta. En el caso de que la sanción estipulada sea la suspensión, el tiempo transcurrido durante la suspensión provisional se considerará en el cálculo del tiempo de cumplimiento. (Congreso de la República, Ley 2080, 2021).

Ello significa que se introdujo un procedimiento administrativo sancionatorio fiscal que tuvo impacto en cuanto a que a las normas que ya tenía el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debía integrarse lo dispuesto en el Decreto – Ley 403 de 2020 y, además, la suspensión provisional exige el denominado control de convencionalidad.

Esa integración normativa, conllevó pues a la carencia de unificación de procedimientos, pues, aunque el citado Decreto 403 de 2020, en los artículos 78 a 88, alude al procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, en verdad establece los estándares regulares del procedimiento y de alude a que en lo dispuesto en esas disposiciones necesario es las aplicaciones a la Ley 1437 de 2011 y las modificaciones que introdujo la Ley 2080 de 2021.

En esa bifurcación de normas se encuentra pues que la génesis del procedimiento, la etapa preliminar, los cargos y descargos se orientarán por los parámetros que establece el artículo 47 del C.P.A.C.A., salvo cuando en los descargos se soliciten o aporten pruebas, donde el término se reduce a 5 días según lo modificó el artículo 3º de la Ley 2080 de 2021.

En esta línea, es imperativo resaltar que el régimen probatorio en esta clase de asuntos, junto con el contenido del acto administrativo sancionador o las directrices de archivo y sanción, deben adherirse a los criterios delineados en el artículo 49 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, en consonancia con el nuevo párrafo del artículo 48 de la misma normativa, se observa una reducción en los plazos para la realización de pruebas y el envío de alegatos, lo que conduce a que el acto definitivo deba expedirse en un plazo máximo de 15 días después de la presentación de los mencionados alegatos.

Es innegable que se otorga prioridad al principio de celeridad en estas diligencias, mediante la acortación de los términos involucrados y alteraciones sustanciales en los recursos admitidos. Esto se confirma en el artículo 49A incorporado por la Ley 2080, el cual define parámetros especiales y alude al silencio administrativo positivo en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal. Si los aspectos mencionados no se resuelven dentro del plazo estipulado en dicha norma, se consideran fallados en favor del recurrente.

Por otro lado, el término para presentar los recursos de reposición y de apelación, es de cinco días siguientes a la decisión sancionatoria; y, su decisión, debe darse en el término de 15 días hábiles so pena del silencio administrativo positivo, con la prevención que no basta con que se expida el acto administrativo que desata el recurso, sino que debe notificarse expresamente.

A pesar de la complejidad en relación al concepto de silencio administrativo positivo en el ámbito de los recursos, es válido mencionar que la administración pública dispone de un plazo de tres meses para resolver y notificar las decisiones respecto a los recursos de reposición y apelación. Para ser más precisos, este plazo se descompone en quince días destinados a la consideración del recurso de reposición, y los dos meses y quince días restantes para evaluar y comunicar la resolución relativa al recurso de apelación. Es importante destacar que el incumplimiento de estos términos resulta en la aplicación del mencionado silencio administrativo positivo, lo cual implica que la sanción administrativa fiscal será considerada revocada.

En ese sentido, se erige como una norma favorable para las sanciones fiscales frente a la regla general que se encuentra consagrada en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por lo que es de aplicación inmediata y de manera preferente por expreso mandato constitucional y siguiendo los postulados del artículo 29 constitucional, quedando como estaba establecido en precedencia, el trámite de los requisitos para conceder los recursos y su rechazo, el aporte y decreto de pruebas, que siguen reguladas por las normas generales del C.P.A.C.A., coligiéndose que en esos casos necesario es hacer una interpretación sistemática de tres disposiciones normativas vigentes, esto es, la Ley 1437 de 2011, La Ley 2080 de 2021 y el Decreto-Ley 403 de 2020 (Laverde Álvarez, 2021).

Un cambio adicional en el procedimiento administrativo sancionatorio, es el denominado control de convencionalidad, pues el artículo 47A, adicionado, establece como función facultativa de la Contraloría General de la República, de disponer la suspensión provisional del servidor público por el término de un mes, prorrogable por un periodo igual y sin derecho a remuneración y puede ser revocada por quien la ordenó o por el superior funcional.

Esa disposición, en sentir de la doctrina conlleva a algunas interpretaciones ambiguas, que impactan en el derecho al debido proceso y puntualmente en relación con servidores públicos de elección popular, considerándose:

- En relación a este asunto, existen varios puntos que requieren análisis en profundidad. Primero, se debe considerar su aplicación en el contexto de servidores públicos de elección popular. Es importante tener en cuenta que las autoridades administrativas, como la CGR, no pueden, a través de medidas o

sanciones administrativas, limitar los derechos políticos de estos servidores sin infringir el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), según lo establecido en un fallo reciente.

- En segundo lugar, es crucial abordar las garantías de presunción de inocencia e imparcialidad en el proceso administrativo. Existe el riesgo de que quienes emiten la medida cautelar sean los mismos que tomen la decisión final sobre la sanción administrativa. Para evitar cualquier tipo de "decisiones preconcebidas" respecto a la responsabilidad, es imperativo separar las funciones de instrucción y decisión dentro de la CGR.

- Por último, se debe resaltar que la discrecionalidad contemplada en el artículo 47A no debe ser confundida con arbitrariedad. La suspensión provisional debe estar sustentada en el marco legal, contar con una motivación suficiente y basarse en pruebas objetivas. Además, esta debe observar el principio de personalidad e imputabilidad de la infracción, siguiendo la argumentación presentada por Laverde (2020).

En ese sentido, esas medidas de celeridad y de suspensión afectan el debido proceso del implicado y dan un amplio margen de aplicación a la discrecionalidad administrativa que es el auge en el derecho administrativo, la cual debería someterse a control judicial porque implica la suspensión del ejercicio de las funciones de un servidor público, máxime cuando ya se han encontrado referentes internacionales sobre el particular que exigen al Estado colombiano, el hecho de que en los casos de suspensión de un mandatario elegido popularmente, sea reconsiderado, pues ello atenta con los derechos políticos, puntualmente el hecho de que quien ha sido elegido popularmente, sea suspendido por una autoridad que no le dio poder.

En el contexto internacional se ha dicho que

En el caso precedentemente mencionado, se realizaron las primeras precisiones conceptuales en relación al alcance y contenido de los derechos políticos, de los cuales se pueden inferir los siguientes aspectos de suma importancia:

El artículo 23 de la Convención establece los derechos relativos a la participación en la orientación de los asuntos públicos, el sufragio, la elegibilidad y el acceso a las funciones gubernamentales, los cuales han de ser garantizados por el Estado en condiciones de equidad.

Es imperativo que los Estados instauren condiciones y mecanismos que permitan el ejercicio efectivo de estos derechos políticos, respetando en todo momento los principios de igualdad y no discriminación.

Los ciudadanos poseen el derecho de intervenir en la gestión de los asuntos públicos a través de representantes elegidos libremente. El sufragio se erige como uno de los pilares fundamentales de la democracia y una de las vías a través de las cuales los ciudadanos ejercen su derecho a la participación política.

La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido implica que los ciudadanos tengan la oportunidad de postularse como candidatos en igualdad

de condiciones, y que puedan ocupar los cargos de elección popular si obtienen la cantidad de votos requeridos.

El Estado está encargado de asegurar el pleno disfrute de los derechos políticos, lo cual conlleva que la regulación y aplicación de estos derechos sean conformes al principio de igualdad y sin discriminación. Además, debe adoptar las medidas necesarias para asegurar su ejercicio completo.

La previsión y aplicación de requisitos para el ejercicio de los derechos políticos no representan, por sí mismos, una restricción indebida de estos derechos. Dichos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

La regulación correspondiente debe respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

En un contexto similar, adquiere relevancia la doctrina presentada por este organismo, la cual enfatiza que la sociedad democrática incorpora derechos y libertades inherentes a la persona, resaltando que la democracia representativa es esencial en el conjunto del sistema al cual la Convención pertenece. Además, esta constituye un principio ratificado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, un pilar fundamental del sistema interamericano. Por lo tanto, es esencial que los Estados creen condiciones y mecanismos idóneos para la efectiva realización de estos derechos, garantizando el principio de igualdad y no discriminación. Esta inclusión abarca diversas actividades que los individuos llevan a cabo de manera individual o colectiva con el fin de participar en la elección de quienes los gobernarán o dirigirán los asuntos públicos, y de influir en la configuración de la política estatal mediante mecanismos de participación directa.

En esta línea de pensamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que el derecho al voto constituye uno de los elementos fundamentales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen su derecho a la participación política. Esto implica que los ciudadanos puedan elegir libre y equitativamente a sus representantes, lo que también incorpora el derecho a ser elegido, permitiendo que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en igualdad de condiciones y ocupar cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad necesaria de votos. Este mecanismo protege el acceso a una forma directa de participación en la formulación, implementación, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas (Caso Yatama vs Nicaragua, 2005). El pronunciamiento internacional más relevante en la actualidad se refiere a las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso del Alcalde mayor de Bogotá, Gustavo Petro. Estas medidas ordenaron al Estado Colombiano detener su destitución. Es importante destacar que estos pronunciamientos son vinculantes para Colombia, ya que el país forma parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La CIDH y la Corte Interamericana son órganos jurisdiccionales del sistema regional y sus órdenes no pueden ser ignoradas sin motivos suficientes, como se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH, Caso Petro Urrego vs Colombia, 2014).

## **CONCLUSIONES**

En el análisis comparativo realizado entre la ley 1437 del 2011 y la ley 2080 del 2021, se encontró que una de las principales causas que han llevado a una incorrecta aplicación de la norma es la falta de claridad y precisión en la definición de las figuras de aplicación del derecho administrativo sancionatorio. Esto ha generado confusiones en la interpretación de la ley y en su aplicación, lo que ha llevado a la violación de los derechos fundamentales de los afectados.

Además, se encontró que la aplicación de la ley se ha visto afectada por la falta de capacitación y formación de los funcionarios encargados de aplicarla. En muchos casos, los funcionarios no cuentan con los conocimientos necesarios para aplicar la ley de manera efectiva y justa, lo que ha llevado a una incorrecta aplicación y a la violación de derechos fundamentales.

En cuanto a la identificación de la naturaleza jurídica de las figuras de aplicación del derecho administrativo sancionatorio en la ley 1437 del 2011 y la aplicación del derecho sancionatorio en la ley 2080 del 2021, se encontró que la diferencia fundamental entre ambas radica en que la ley 1437 del 2011 se enfoca en la regulación del procedimiento administrativo disciplinario, mientras que la ley 2080 del 2021 se enfoca en la regulación del derecho sancionatorio en general.

En cuanto a los derechos fundamentales más violados, se encontró que en la ley 2080 del 2021 se han presentado más casos de violación del derecho al debido proceso, el derecho de defensa y el derecho a la presunción de inocencia. Por otro lado, en la ley 1437 del 2011, se han presentado más casos de violación del derecho a la motivación de las decisiones y el derecho al acceso a la justicia.

En la revisión de la jurisprudencia se encontró que, en la aplicación del proceso administrativo disciplinario por parte de los entes territoriales de Colombia, se han presentado diversas situaciones en las que se han vulnerado los derechos fundamentales de los afectados.

La evolución del precedente judicial horizontal en el derecho administrativo sancionatorio ha sido significativa en cuanto a la protección de los derechos humanos en ambas leyes, la 1437 del 2011 y la 2080 del 2021. La Ley 2080 del 2021 ha incorporado elementos innovadores en cuanto a la protección de los derechos fundamentales en el ámbito administrativo sancionatorio, en comparación con la Ley 1437 del 2011. A pesar de las mejoras en la protección de los derechos humanos en la Ley 2080 del 2021, todavía existen debilidades y áreas de mejora en la aplicación del derecho administrativo sancionatorio en Colombia.

Es necesario seguir fortaleciendo el desarrollo jurisprudencial en el ámbito de los derechos humanos y su relación con el derecho administrativo sancionatorio, con el fin de garantizar una adecuada protección de los derechos fundamentales. Se deben implementar medidas para la capacitación y formación de los operadores jurídicos encargados de aplicar el derecho administrativo sancionatorio en Colombia, con el fin de que puedan aplicar de manera efectiva las normas y respetar los derechos humanos de las personas involucradas en los procesos administrativos sancionatorios. Se recomienda la creación de un órgano especializado en la revisión y monitoreo de los procedimientos administrativos sancionatorios en Colombia, con

el fin de garantizar el respeto de los derechos humanos y la correcta aplicación del derecho en esta materia.

## REFERENCIAS

Acevedo, L. A. & Acevedo L. F. (Ed.). (2012). Caducidad, prescripción, preclusión y términos. Bogotá: Jurídica Rada Editores. Amaya, O. D. & García, M. del P. (2010). Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá: Digiprint Editores EU.

Agredo Sierra, KV (2019). Régimen probatorio en el nuevo procedimiento administrativo. Universidad Santiago de Cali.

Bastidas Cruz, D. (2019). El derecho administrativo sancionatorio y el principio de favorabilidad en Colombia. Universidad Santiago de Cali

Celis-Bernal, F. M. (2017). Análisis del mecanismo de extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado, Ley 1437 de 2011- el precedente gran protagonista. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia

Collantes Garcia, D. E. (2017). Análisis descriptivo del procedimiento administrativo sancionatorio en la ley 1437 de 2011. Universidad Santiago de Cali.

Congreso de la República, Ley 1437, 2011.

Congreso de la República, Ley 2080, 2021.

Corte Constitucional, Sentencia C-506, 2002.

Corte Constitucional, Sentencia C-214, 1994.

Corte Constitucional, Sentencia C-029, 2021

Laverde Álvarez, J.M. (2021). El procedimiento administrativo sancionatorio y la Ley 2080 del 2021. Artículo Ámbito Jurídico. DOI:

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-y-la>

Laverde, J.M. (2016). Manual de procedimiento administrativo sancionatorio. Bogotá D.C., Colombia: Legis

López Medina, D. (2015). Obediencia judicial y administrativa de los precedentes de las Altas Cortes en Colombia: dos concepciones del fin y uso de la jurisprudencia como fuente del derecho. Precedente. Revista Jurídica, 7, 9-42.

<https://doi.org/10.18046/prec.v7.2202>

Quintrero, G. (2011). Contencioso Administrativo y medios electrónicos: un gran paso hacia la modernización del ejercicio de la justicia administrativa. Universidad de los Andes - Facultad de Derecho - Revista de Derecho, comunicaciones y nuevas tecnologías. GECTI No. 6. Citado por Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. - Univ. Pontif. Bolivar. vol.50 no.132 Medellín Jan. /June 2020 Epub Mar 03, 2021

Revista de la Facultad Derecho y Ciencias Politicas. Gale OneFile: Informe Académico,

[link.gale.com/apps/pub/4KGU/IFME?u=anon~6380360d&sid=bookmark-IFME](https://link.gale.com/apps/pub/4KGU/IFME?u=anon~6380360d&sid=bookmark-IFME).

Accessed 26 Feb. 2023.

Reyes, L., (2021). Alcances y retos de la actualización al CPACA mediante la Ley 2080 de 2021

## **FINANCIACIÓN**

“Ninguna” o “Los autores no recibieron financiación para el desarrollo de la presente investigación”.

## **DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS**

“Ninguno” o “Los autores declaran que no existe conflicto de intereses”.

## **CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:**

1. Conceptualización: xxxxxx Nombres de los autores
2. Curación de datos: xxxxxx
3. Análisis formal: xxxxxx
4. Adquisición de fondos: xxxxxx
5. Investigación: xxxxxx
6. Metodología: xxxxxx
7. Administración del proyecto: xxxxxx
8. Recursos: xxxxxx
9. Software: xxxxxx
10. Supervisión: xxxxxx
11. Validación: xxxxxx
12. Visualización: xxxxxx
13. Redacción – borrador original: xxxxxx
14. Redacción – revisión y edición: xxxxxx