

VISIÓN PANORÁMICA DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

JAI ME OSSA ARBELÁEZ



Septiembre 2009

QUÉ ES EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR?

- Jus Puniendi único del Estado
- Jus Puniendi Penaly Jus Puniendi Administrativo
- Jus Puniendi Administrativo múltiples ramificaciones

- *Tribunales especiales: Alemania, Italia, Francia*



TÍTULO PARA EJERCERLO

- 1) Ejercicio de la función pública
- 2) La existencia del Jus Puniendi
- 3) El intervencionismo de Estado
- 4) El debido proceso



DIFERENCIAS DERECHO PENAL Y SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO

1. Por qué se recurre al Derecho Penal
2. No hay subordinación
3. Número ilícitos
4. Técnica descripción ilícitos (D. Penal: No prohíbe. DAS: Prohibe .Deberes)
5. Codificado
6. Jueces o falladores
7. Revisión judicial
8. Dolo o culpa
9. Personalidad del infractor



EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA ES JURISDICCIONAL

1. Materialmente jurisdiccional.
2. Antes delitos menores
3. Fianzas buena conducta - C/lib
4. No hay diferencias ontológicas.
5. Se evita congestión



DIFERENCIAS ENTRE LAS DECISIONES JURISDICCIONALES Y LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS – (DECISIONES ADMINISTRATIVAS JURISDICCIONALES)

- ❑ Autoridades judiciales – Autoridades administrativas
- ❑ Independencia autoridades judiciales. Jerarquías administrativas
- ❑ Revocación directa – Violación ley – Conveniencia
- ❑ No recurribilidad – Contencioso administrativo
- ❑ Juez unitario - Colegiado
- ❑ Tipo sanción – Privación Libertad
- ❑ Multiplicidad funcionarios
- ❑ Cosa Juzgada – No en administrativo
- ❑ No privación libertad



NATURALEZA ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

□ **Materialmente jurisdiccional:**

1. Emitido por la administración
2. No genera cosa juzgada
3. Recurrible ante la jurisdicción

□ **Acto administrativo jurisdiccional de carácter legal (superintendencias):**

1. Emitido por la administración
2. Genera cosa juzgada
3. No recurrible ante la jurisdicción
4. Actos administrativos jurisdiccionales especiales

¿QUIÉN PUEDE EJERCER FUNCIONES JURISDICCIONALES?

1. Órganos judiciales
2. Funcionarios administrativos
3. Particulares

FUNDAMENTO NORMATIVO

- ▣ Constitución (Presidente)
- ▣ Ley (Serv public domi particulares)
- ▣ Delegación - Superintendencia
- ▣ Reglamento



PROBLEMAS EN EL DERECHO SANCIONATORIO – D. PENAL ADMINISTRATIVO

1. No está codificado (España) – Ley 30/93
 2. Reciente aparición
 3. Poca jurisprudencia
 4. Poco interés
 5. Multiplicidad estatutos
-
- A. Nuevos organismos
 - B. Nuevas infracciones
 - C. Intervencionismo
 - D. Despenalización



DESPENALIZACIÓN



- ❑ Administrativización del derecho penal
- ❑ Tránsito de conducta
- ❑ Sólo es viable por Ley
- ❑ Sólo es viable en ilícitos no delictuales
- ❑ Se incrementa poder sancionatorio
- ❑ Se congestiona labor administrativa

FENÓMENOS QUE SURGEN:

1. Se acentúa mínima intervención penal
2. Se reafirma la ultima ratio o menor lesividad
3. Cambio de competencia
4. La decisión se hace recurrible ante jurisdicción en acción de nulidad y restablecimiento del derecho
5. Opera la revocación directa: Oportunidad y legalidad
6. La sanción cambia de estructura. No contra la libertad
7. Cambio de procedimiento. Nuevo tipo del hecho, de la infracción y sanción

PROTECCIÓN GARANTISTA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- ❑ No hay diferencias ontológicas: Delito y contravención. Sólo la ley puede establecerla.
- ❑ Iguales garantías para ambos ilícitos



DISCRECIONALIDAD DEL LEGISLADOR. LÍMITES EN MATERIA PUNITIVA

□ Discrecionalidad legislador

Límites:

- A. Juez natural- Delitos por definición
- B. Naturaleza del ilícito. Su estructura no puede variar

c. Antecedentes:

- 1. Jueces de instrucción
- 2. Fiscales de instrucción
- 3. Decreto ley 955 de 1970 **(138)**



LA NUEVA TIPIFICACIÓN



- Los hechos para describir
- Las conductas surgentes
- La sanción estructural

Diferencia tipo penal – administrativa:

1. Prohibición no en penal
2. Orden no en penal
3. Advertencia no en administrativo
4. Cumplimiento deberes en administrativo
5. Tipo penal limitados en el código – ilimitados administración. Estatutos ilimitados
6. Remisión común en administrativo
7. Remisión a reglamento benigno

SANCIONES



□ Prerrogativas:

1. **Ejecutividad** – autotutela declarativa

Se resalta ecuación juez y parte :

- a) Promotora de la acción sancionatoria
- b) Autora del procedimiento
- c) Impulsadora de la acción
- d) Damnificada por el hecho
- e) Gestora diversos actos procedimiento
- f) Decreta sus pruebas
- g) El agente ministerio publico es parte administración
- h) La administración decreta la sanción
- i) La administración ejecuta la sanción (acción policial – jurisdicción coactiva)

2. **Ejecutoriedad**

3. **Ejecucion**

SANCIÓN

□ CARACTERÍSTICAS

2. Multiplicidad organismos sancionadores:
(decisiones administrativas jurisdiccionales)
 - a) En jurisdicción judicial individualizados.
Determinadas específicamente por la Constitución
 - b) Decisión administrativa: materialmente penal y de naturaleza jurisdiccional
3. No genera reproche social
4. No genera inhabilidad funcional



Características

5. No privación de libertad :

ANTECEDENTES:

- a) Fianzas de buena conducta
- b) Irrespeto y desacato a la autoridad
- c) Conversión multas en arresto
- d) Etapa investigativa en delitos



¿QUIENES PUEDEN IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS?

- A. Autoridades administrativas:
 - 1. No la sola constitución de ente administrativo.
 - 2. La no presencia de personería jurídica
 - 3. Carácter o no de ente descentralizado
- B. Autoridades judiciales: Desacatos. Entorpecimiento labores. Irrespeto
- C. Particulares **(695-696)**



RESERVA DE LEY

Constitución: artículo 189

Delegación

3. Ley formal

4. Reglamento:

a. Carácter general, permanente obligatoria

b. Fácil de expedir y extinguir

c. No puede alterar sentido de la ley

d. No puede crear el ilícito ni la pena

e. Puede ser receptora de remisiones de la ley

f. Módulo esencial. La ley misma puede hacer remisión

g. Morigeración de la rigidez en la reserva. Caso corporaciones administrativas España. Consejos municipales



PRINCIPIOS

- ¿Qué son los principios?
- Reglas generales
- Muchos no están normativizados
- Otros requieren normativización:
 - a) El de oportunidad = Legalidad
- ❖ El derecho punitivo no está normativizado. Se rige por principios
- ❖ Unos son de estirpe penalista otros de origen administrativo
- ❖ La jurisprudencia y la doctrina, fuente de su estructura
- ❖ Sigue en estado elemental



DEBIDO PROCESO



- ❑ En toda la jurisdicción judicial
- ❑ (Cortes. Tribunales. Juzgados)
- ❑ En toda la actividad administrativa, jurisdiccional o administrativa propiamente dicha
- ❑ Presidencia, gobernaciones, alcaldías, entidades descentralizadas de todos los ordenes. En toda la organización estatal. En todo el ejercicio de la actividad funcional del estado
- ❑ En la jurisdicción penal, civil, contencioso administrativo, aduanera y en la del C.S de la judicatura, tribunales de arbitramento y aun en los tribunales privados como los de fútbol, de ética medica etc.
- ❑ **Proceso** = judicial. Jueces y magistrados. Independientes. No es parte en la controversia. No hay subordinación burocrática
- ❑ **Procedimiento** = administrativo. Hay dependencia burocrática y jerárquica. No hay independencia. Administración parte interesada. Juez y parte : acusador, parte, interesado, vulnerado, fallador, concedente apelación, ejecutor sanción

FIGURAS INTEGRAN EL DEBIDO PROCESO

1. Juez natural o legal. No ad hoc
 2. Presunción de inocencia
 3. Derecho de defensa con asistencia jurídica
 4. Derecho de pedir pruebas y practicarla
 5. Derecho de contradicción
- La administración debe demostrar
6. No declarar contra sí mismo
 - a. No supone autoría o responsabilidad
 - b. No supone confesión
 - c. No supone fragilidad de la exculpación
 - d. El juramento se proscribire en todo lo que pueda perjudicar al encartado y su entorno en el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad
 7. Derecho de recurribilidad, integra el debido proceso
 - a. Ante la jurisdicción contencioso administrativa, menos los juicios de policía y los jurisdiccionales del C.S de J
 - b. Viable agotamiento vía gubernativa



¿DONDE OPERA EL DEBIDO PROCESO?



1. **En la formación de la decisión:**
 - a) Precisar en donde se adelanta
 - b) Informar de la acusación **(630)**
 - c) Dar a conocer pruebas
2. **En la impugnación de la determinación:**
 - a) Conceder apelación vía administrativa
3. **En el momento de la notificación.** Dar a conocer recurso

NON BIS IN IDEM

1. Razones para que no opere en toda su dimensión
 - a. Quedarían en impunidad numerosas trasgresiones
 - b. Se protegen bienes jurídicos distintos
 - c. Tiene operarios jurídicos diferentes sin relación de dependencia
2. Condiciones para operar
 - a) EADEM Personae. Identidad sujeto
 - b) EADEM Res. Identidad causal
 - c) EADEM Causa Petendi. Identidad causal



EL IN DUBIO PRO REO

- Principio universal de origen penal.
 1. Duda razonable
 2. No la duda por falta de pruebas en el ilícito o en la autoría
 3. Cuando faltan pruebas por practicar
 4. La duda por deficiencias probatorias en donde la prueba puede mejorarse, o la duda puede disiparse.
 5. De todas maneras la duda debe resolverse a favor del reo



SANCCIONES DE PLANO



1. Sin escuchar al implicado. Defectos de encaje
2. Sin motivar la decisión. Motivación de otro proceso
3. Sin mediar tramite
4. Sin oportunidad de pruebas
5. Sin audiencia al encartado

VIA DE HECHO TUTELABLE POR LA JURISDICCIÓN.
DISCIPLINABLE POR LA PROCURADURÍA Y
TIPIFICABLE COMO DELITO

EL TEST DE RAZONABILIDAD.

Se inició en Francia

- Es el rechazo al disparate, a la irrazonabilidad, al argumento del error manifiesto, insostenible y protuberante. Es el repudio a la ilogicidad e incoherencia



PROHIBICIÓN DE LA ANALOGÍA

- Condiciones:
 - a. Que no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido.
 - b. Que la materia legislada sea semejante a la carente de normatividad
 - c. Que exista la misma razón en ambos eventos.
 - d. Se prohíbe en materia penal y sancionatoria



CONGRUENCIA

- ❑ **Fallo coherente con pliego de cargos**
 - a. No hechos diferentes
 - b. No tipo contravencional diferente

- ❑ **Desconocimiento.** Nulidad. Violación debido proceso. Derecho de defensa. Presunción de inocencia

- ❑ **Si hay variación.** Debe notificarse

CULPABILIDAD



1. EL DAS RECIBIO LA CULPABILIDAD PARA ENTRONIZARLA EN LA INFRACCION
2. ANTERIORMENTE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS NO EXIGIAN DOLO NI CULPA
3. EN EL DAS SE DISCUTE SOBRE LA CULPA, NO EL DOLO
4. LA CAUSALIDAD NO BASTA PARA LA IMPUTACION DEL RESULTADO SANCIONATORIO
5. LAS NORMAS GENERALMENTE NO HABLAN DE CULPA
6. ESTA TEORIA ADMITE LOS EXIMENTES

RESPONSABILIDAD OBJETIVA SIN DEBIDO PROCESO- DE PLANO-EXTREMA O AUTOMATICA

- ❑ Sin audiencia del encartado
 - ❑ Sin procesamiento previo
 - ❑ Sin pedir explicaciones
 - ❑ Pruebas recopiladas por la administración
 - ❑ Caso de defectos de encaje. Superintendencia bancaria, bajo argumento intereses públicos
 - ❑ Esta responsabilidad vulnera.
-
- ◆ La norma constitucional que la prohíbe:
 - a. Debido proceso
 - b. Derecho a la prueba
 - c. Presunción de inocencia
 - d. Derecho de contradicción
 - e. Presunción de buena fe
 - f. Abuso del derecho
 - g. Clandestinidad de la prueba
 - h.



LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA CON EL DEBIDO PROCESO



- ❑ Admite, por lo menos que el encartado sea oído en el juicio controversial del debate administrativo.
- ❑ Inadmite: la no intención, la no voluntariedad, la no culpa. No la fuerza mayor, el caso fortuito, la insuperable coacción ajena. No se admite exculpación

RESPONSABILIDAD OBJETIVA CON CULPABILIDAD PRESUNTA

- ❑ Respetar el debido proceso. Se admiten las pruebas
- ❑ Se inadmite: la buena fe, la ausencia de culpa, la diligencia y cuidado
- ❑ Se da por sentada la culpa
- ❑ Se invierte la carga de la prueba de la culpa la cual se presume en el infractor





RESPONSABILIDAD SUBJETIVA

- ❑ Jus puniendi administrativo debe estar integrado con la culpa
- ❑ Culpa integrada por:
 - ❑ Imprudencia, falta de precaución, impericia, lentitud, descuido, indolencia, pereza, desidia
- ❑ Admitida por Corte Constitucional excepción de tributario y régimen cambiaria
- ❑ Admitida en las cortes Españolas y algunas europeas sin excepción
- ❑ Admitida autores de derecho público moderno
- ❑ Abolida en régimen medio ambiental, ley 1333 del 2009
- ❑ No es admitida por Consejo de Estado como política jurídica
- ❑ El Estado debe demostrar la culpa

DERECHO PROCESAL

□ Características

1. Rango constitucional
2. Carácter público
3. Orden público
4. Derecho fundamental
5. Sustantivo
6. Instrumental
7. Predeterminado
8. Reglado
9. Subsidiario el del C.C.A.





ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

1. Fase de preparación

- a. Audiencia
- b. Pruebas
- c. Contradicción
- d. Alegaciones

2. Fase de la decisión (Fallo)

- a. Surgimiento acto administrativo
- b. Sanción
- c. Absolución
- d. Nulidad

3. Fase de la impugnación

- a. Oportunidad para desvirtuar la parte motiva del acto administrativo en su viabilidad o en su dosimetría
- b. Agotamiento vía gubernativa. La apelación en el efecto suspensivo

NOTIFICACION



□ Características y Requisitos:

- a. Personal. Enterar del contenido del acto
- b. Entrega documentos
- c. Preclusivo (tiempo para contestar pliego de cargos, interponer recursos, aportar documentos)
- d. Supletorios por edicto
- e. Falta de notificación. Ineficacia del acto
- f. Derecho a ser informado de la acusación
- g. Práctica viciosa. Sólo se informa cuando se dicta auto de cargos

PLIEGO DE CARGOS

- ❑ Hechos
- ❑ Normas violadas
- ❑ Sanciones
- ❑ Tiempo para contestarla
- ❑ Advertencia pruebas a valer
- ❑ La administración debe indicar qué pruebas ha recogido y el valor que le merece
- ❑ Claridad y especificad de los hechos. Normativa jurídica y tipo infraccional
- ❑ Congruencia entre pliego de cargos y fallo
- ❑ Notificación personal
- ❑ Nulidad



PROPORCIONALIDAD

- ❑ Adecuación de la sanción con gravedad del hecho infraccional. Reduce el ámbito punitivo del estado y le pone coto a la arbitrariedad y abuso de las autoridades.
- ❑ Modera la cuantía y la duración de la pena.
- ❑ Adecuada
- ❑ Debe tener en cuenta atenuantes
- ❑ El Dolo
- ❑ La Culpa
- ❑ Perjuicios por el hecho y los que sufre el encartado
- ❑ El grado de peligro del bien jurídico a proteger
- ❑ Equilibrio con los beneficios para el infractor
- ❑ Reincidencia
- ❑ Reiteración
- ❑ Poder económico del sancionado
- ❑ Las consecuencias colaterales (Perjuicios a trabajadores)
- ❑ Tiene control judicial
- ❑ El test de razonabilidad en la cuantía

GRACIAS

