

CIRCULAR EXTERNA No. 11

Para: Ministerios, entidades de la rama ejecutiva del poder público que tengan funciones de inspección, vigilancia y control, Superintendencias y entidades del orden territorial.

De: **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Director General

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE -
Coordinadora del SDJE

Asunto: Lineamiento para la prevención del daño antijurídico originado en la ilegalidad del acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de Inspección, Vigilancia y Control

Fecha: 10 NOV 2025

1. Introducción

1.1 Competencia

De conformidad con la Ley 1444 de 2011 y el Decreto-Ley 4085 del mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico y le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas adelanten una adecuada defensa de los intereses de la Nación¹. Según el numeral 2 del artículo 6 Ibidem, los protocolos y lineamientos para la gestión de la defensa jurídica del Estado serán vinculantes para las entidades del orden nacional.

Mediante el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023² - Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026- "Potencia Mundial de la Vida" se creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera articulada la eficacia de la política pública del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, sin importar su naturaleza y régimen jurídico. Este artículo asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la coordinación del Sistema.

¹ Ordinal 1 del artículo 6 del Decreto-Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 2269 de 2019.

² «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de vida'».

Dicho Sistema fue reglamentado mediante el Decreto 104 del 28 de enero de 2025 «*Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones».*

Así, en virtud del Artículo 2.2.3.2.4.1.5,³ se establece el ámbito de aplicación y los actores que harán parte del SDJE, incluyendo todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico, abarcando todas las etapas del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado. El SDJE, dispone unos deberes⁴ para los actores de este, destacando la obligatoriedad de las entidades de «*2. Acatar e implementar los lineamientos, directrices, modelos, protocolos y demás herramientas que estén relacionados con las etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado que expida la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*» y «*4. Atender las solicitudes, recomendaciones y las estrategias de litigio elaboradas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En caso de que la entidad pública se aparte de estos deberá justificarlo por escrito y comunicarlo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de su representante legal o el(la) funcionario(a) de nivel directivo que este delegue.*»

1.2 Objetivo

Establecer lineamientos orientados a prevenir la configuración de daño antijurídico derivado de la ilegalidad en los actos administrativos sancionatorios proferidos en ejercicio de la facultad de inspección, vigilancia y control, mediante la adopción de criterios jurídicos y procedimentales que garanticen su conformidad con el ordenamiento jurídico y reduzcan el riesgo de litigiosidad contra el Estado.

1.3 Justificación

La formulación del presente lineamiento responde a la necesidad urgente de prevenir el daño antijurídico derivado de la ilegalidad en actos administrativos sancionatorios emitidos en ejercicio de la facultad de inspección, vigilancia y control por parte de entidades estatales. Esta problemática ha generado un impacto significativo en el ámbito litigioso y presupuestal del Estado colombiano.

En muchos casos, se ha evidenciado la vulneración de principios constitucionales como el debido proceso, la legalidad, la tipicidad y la proporcionalidad, lo que ha

³ Decreto 1069 de 2015 adicionado por el Decreto 104 de 2025.

⁴ Artículo 2.2.3.2.4.3.1. Deberes de los actores del SDJE.

derivado en la declaratoria de nulidad de dichos actos y la consecuente condena al Estado por responsabilidad civil extracontractual.

En este contexto, se hace imperativo establecer directrices claras y vinculantes que orienten la actuación administrativa en el ejercicio de la potestad sancionatoria, con el fin de garantizar el respeto por el ordenamiento jurídico, reducir la exposición al riesgo litigioso y proteger el patrimonio público. El presente lineamiento busca, además, fortalecer la cultura de la legalidad y la prevención del daño antijurídico, en consonancia con los principios de eficiencia, eficacia y transparencia que rigen la función pública.

Según los datos registrados en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa (eKOGUI), con corte al 31 de julio de 2025, se identificaron **2.252 procesos judiciales activos** relacionados con esta causa, cuyo **valor económico indexado asciende a la suma de \$2,47 billones de pesos**. Adicionalmente, se han registrado **3.124 procesos terminados**, con un **valor económico indexado de \$660.359 millones de pesos**. Estas cifras evidencian el impacto financiero significativo que representa esta problemática para el Estado, así como el riesgo reputacional y operativo derivado de la judicialización de actos administrativos que no cumplen con los estándares de legalidad exigidos.

Adicionalmente, el número elevado de procesos judiciales asociados a la causa de ilegalidad en actos administrativos que imponen sanciones derivadas de la facultad de Inspección, Vigilancia y Control, esto es **5.376 procesos**, revela posibles deficiencias estructurales en la formulación, motivación y legalidad de las decisiones adoptadas por las entidades en ejercicio de dichas facultades. Tal como se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1. Valor y número de procesos judiciales en contra de la Nación, según estado del proceso para la causa ilegalidad del acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control.

Estado del proceso	Nº Procesos	Suma del valor económico indexado (Millones de pesos)
ACTIVO	2.252	\$2.469.911
TERMINADO	3.124	\$660.359

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI
Fecha de corte: 31 de julio de 2025

En cuanto a las entidades con mayor número de procesos registrados por esta causa, según los registros del Sistema de Información Litigiosa e-KOGUI, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) concentra el mayor

número de procesos activos, los cuales corresponden a 533, cuyo valor económico indexado es de \$155.181 millones.

Le siguen la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) con 531 procesos por un valor de \$632.091 millones, la Superintendencia de Transporte con 211 procesos por un valor de \$49.619 millones, el Ministerio del Trabajo con 198 procesos con un valor de \$494.063 millones y la Superintendencia Nacional de Salud con 173 procesos con un valor de \$126.063 millones. (Ver tabla No. 2)

Tabla 2. *Valor y número de procesos judiciales activos en contra de la Nación, según entidad demandada para la causa ilegalidad del acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control.*

Entidad	Nº Procesos	Suma del valor económico indexado (Millones de pesos)
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	533	\$ 155.181
Superintendencia de Industria Y Comercio	531	\$ 632.091
Superintendencia de Transporte	211	\$ 49.619
Ministerio del Trabajo	198	\$ 494.063
Superintendencia Nacional de Salud	173	\$ 126.063

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI

Fecha de corte: 31 de julio de 2025

En consecuencia, en la presente Circular se abordarán los siguientes asuntos: (i) Generalidades del acto administrativo; (ii) Fundamentos de la potestad sancionatoria del Estado en ejercicio de la función administrativa de inspección, vigilancia y control; (iii) Procedimiento administrativo sancionatorio general establecido en la Ley 1437 de 2011 y (iv) recomendaciones para la expedición del acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de inspección, vigilancia y control.

I. Generalidades del acto administrativo

La incorporación de definiciones en el presente lineamiento tiene como propósito facilitar la comprensión integral del documento, especialmente en lo relativo a conceptos técnicos y jurídicos que resultan esenciales para abordar la problemática de la ilegalidad del acto administrativo sancionatorio derivado de la facultad de inspección, vigilancia y control.

- 1.1 El acto administrativo es toda manifestación de voluntad emitida por una entidad pública, o por un particular en ejercicio de funciones públicas conferidas por la Constitución y la ley, que sea capaz de producir efectos

jurídicos⁵. Su existencia y validez dependen de la concurrencia de elementos subjetivos⁶ (como la competencia del órgano que lo expide), objetivos⁷ (presupuestos de hecho que permitan identificar el objeto, la causa, el motivo y la finalidad del acto), y formales⁸ (relacionados con el procedimiento de expedición⁹).

La ausencia de cualquiera de estos elementos configura vicios de nulidad que afectan la legalidad del acto administrativo, generando su invalidez. Según el artículo 13710 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), estas causales de nulidad pueden ser declaradas por el juez de lo contencioso administrativo mediante sentencia en un proceso iniciado a través de la acción contenciosa, en el marco de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹¹.

- 1.2 La jurisprudencia del Consejo de Estado¹² señala como causal genérica, la infracción de las normas en que la decisión debió fundarse y como causales específicas, aquellas que se refieren a cada uno de los elementos del acto administrativo. Cada una de las causales de nulidad está directamente vinculada con el vicio de alguno de los elementos esenciales del acto administrativo, toda vez que: (i) la anulación del acto solo procede cuando el

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 14 de mayo de 2020, radicado 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18), consejero ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

⁶ Al respecto el Consejo de Estado ha señalado que «Alude a la persona que expide el acto administrativo, quien debe tener la capacidad y la facultad o competencia atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento para ello. En Colombia, esa potestad la tienen los servidores públicos de las ramas legislativa, ejecutiva, judicial, de los organismos de control, de la organización electoral y de los órganos autónomos, así como los particulares que en desarrollo de la descentralización por colaboración desempeñan funciones administrativas.» Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

⁷ El Consejo de Estado refiriéndose al contenido del acto, es decir, a lo que este ordena, dispone, resuelve o manda, indica: "105. Al respecto Boquera afirma: «Los efectos jurídicos (derechos y obligaciones) producidos por la declaración de voluntad constituyen el contenido del acto administrativo. Unas veces, el contenido del acto es el que el sujeto quiere; otras veces, su contenido es el que las leyes y reglamentos tienen previsto para la causa de la declaración de voluntad.». Boquera Oliver, obra citada página 76." Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de octubre de 2017, radicado 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950), consejero ponente: Stella Yaneth Carvajal Bastos.

¹⁰ El artículo 137 CPACA indica: «Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

¹¹ Al respecto, preceptúa el artículo 138 del CPACA: «Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior».

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

acto es inválido o ilegal y (ii) la existencia y validez del acto depende de que dichos elementos estén presentes.

- 1.3 Las causales de anulación surgen por: i) infracción de las normas en que debían fundarse, ii) falsa motivación, iii) falta de competencia, iv) expedición irregular, v) desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, vi) desviación de poder.¹³

1.3.1 Infracción de las normas en que debía fundarse:

Conocida como nulidad por violación del ordenamiento superior o de la regla de derecho de fondo que se exigía para su sustento¹⁴. Como causal genérica de nulidad, comprende a las demás, en tanto todas las causales de anulación se reducen a la infracción de una norma superior.¹⁵ Este vicio afecta el elemento objetivo del acto administrativo, por cuanto el acto enuncia, decide, preceptúa, dispone o resuelve, es decir, toca con su contenido, el cual debe estar ajustado a la Constitución y a la ley.

La jurisprudencia administrativa ha señalado que: «La infracción de las normas en que debía fundarse consiste en la violación de normas superiores: i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea»¹⁶ como contravención legal directa de la norma superior en que debía fundarse el acto administrativo.

1.3.2 Falsa motivación:

Se deriva del vicio en el elemento esencial causa (o motivo¹⁷), «las razones que sirven de sustento al acto administrativo no se corresponden con los reales sucesos o los efectos jurídicos que deben ser atribuidos, generando una

¹³ Artículo 137 CPACA

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2020, radicado 52001-23-33-000-2015-00045-01(3779-17), consejero ponente: William Hernández Gómez.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

¹⁶ En reiteración jurisprudencial, el Consejo de Estado ha indicado que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 29 de julio de 2021, radicado 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346), consejero ponente: Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

¹⁷ «En consecuencia, los motivos que fundamentan el acto administrativo deben ser ciertos y corresponder a las circunstancias de hecho y de derecho necesarias para proferir la decisión; es decir, debe existir correspondencia entre la motivación del acto administrativo y la realidad fáctica y jurídica del caso.» Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de marzo de 2022, radicado 25000234100020130020501, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

disonancia entre la argumentación esbozada y los supuestos fácticos y probatorios acreditados»¹⁸.

También se configura esta causal cuando la decisión no tiene en cuenta los hechos o contempla otros inexistentes para dar sustento a la decisión. Igualmente, ocurre al hacer una apreciación inexacta de hecho o de derecho, como cuando se le da un alcance que la norma no prevé, así como cuando los hechos son insuficientes lo que no permite sustentar el acto pese a que son ciertos y reales y por incongruencia de los motivos, esto es, los hechos son ciertos y suficientes, pero no son los que la norma ha previsto para lograr determinada consecuencia¹⁹.

El Consejo de Estado ha señalado que: «la causal de nulidad de falsa motivación por error de derecho se configura cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa por alguno de los siguientes motivos relacionados con la inexistencia de la norma invocada por la autoridad, por falta de relación entre la norma invocada y los hechos que sustentan la decisión, y por errónea interpretación»²⁰.

1.3.3 Falta de competencia:

Esta causal transgrede el elemento subjetivo del acto administrativo al ser emitido por quien no tiene competencia para hacerlo. En palabras del Consejo de Estado: «la falta de competencia radica en que una autoridad adopta una decisión sin estar legalmente facultada para ello y se configura dicha causal de nulidad cuando se desconocen cualesquiera de los elementos que la componen»²¹.

El Consejo de Estado reitera, que la competencia debe estar sustentada en el marco constitucional y legal, y cualquier actuación por fuera de este marco puede ser declarada nula²².

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 2 de junio de 2023, radicado 250002336000201400332 01 (56.854), consejero ponente: José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 29 de julio de 2021, radicado 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346), consejero ponente: Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

²¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

²² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 16 de abril de 2020, radicado 25000-23-24-000-2011-00112 01, consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

1.3.4 Expedición irregular:

Se presenta cuando el acto administrativo se emite desconociendo una o varias formalidades sustanciales y el procedimiento legalmente fijado para ello, el cual constituye una garantía tanto para la administración como para los asociados al evitar la existencia de arbitrariedades en el trámite y permitir la materialización del debido proceso²³.

1.3.5 Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa

Se configura cuando existe vulneración en particular al principio y derecho del debido proceso como expresión del derecho de defensa.

La Ley 1437 de 2011²⁴, regula el debido proceso administrativo como principio fundamental de la función administrativa. En su artículo 3, establece que las autoridades deben respetar el derecho de defensa, la contradicción y la igualdad en todas las actuaciones administrativas. Además, el artículo 84 establece la nulidad de actos administrativos que infrinjan normas, sean expedidos por funcionarios incompetentes, desconozcan el derecho de audiencias y defensa, o presenten irregularidades sustanciales.

El Consejo de Estado, ha precisado que, para declarar la nulidad de un acto administrativo sancionatorio, debe verificarse si el vicio afecta sustancialmente el debido proceso y el derecho de defensa. Además, se considera si el vicio puede ser subsanado dentro del procedimiento²⁵.

1.3.6 Desviación de poder:

Afecta la finalidad del acto administrativo y se configura cuando la autoridad que lo expide utiliza su competencia legal persiguiendo fines distintos a los previstos por el legislador, como intereses personales, económicos, partidistas o ideológicos²⁶.

Es necesario que el servidor público, o el particular con funciones públicas, actúe dentro de su competencia y siguiendo las formalidades y procedimientos establecidos por la ley, con apariencia de legalidad. Sin embargo, su intención no es el interés por el buen servicio público. En este sentido, «su declaración

²³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

²⁴ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».

²⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 16 de julio de 2020, radicado 1001-03-25-000-2011-00284-00(1068-11). Consejero ponente William Hernández Gómez.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2020, radicado 5000-23-42-000-2016-05246-01(3487-18), consejero ponente: William Hernández Gómez.

debe demostrar: (i) la competencia del organismo que emite el acto, (ii) el cumplimiento de las formalidades legales establecidas, y especialmente (iii) el propósito indebido o falso que motivó a la autoridad a emitir la decisión cuestionada, distinto al objetivo señalado por la ley para ese caso”»²⁷.

II. Fundamentos de la potestad sancionatoria del Estado en ejercicio de la función administrativa de Inspección, Vigilancia y Control

- 2.1 La potestad sancionatoria del Estado colombiano tiene fundamento constitucional²⁸ y legal, y está regulada por principios que garantizan su ejercicio legítimo y proporcional. Es una herramienta para la función administrativa y el cumplimiento de los fines estatales.

Los fundamentos legales de la potestad sancionatoria administrativa tienen como sustento normativo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se trata de un procedimiento general aplicable, siempre que no exista normativa especial sobre la materia²⁹. Esta normatividad establece que las sanciones administrativas deben estar fundamentadas en la ley y ser impuestas por funcionario competente, respetando el principio de legalidad.

- 2.2 La función de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) de las entidades supervisoras,³⁰ se puede encontrar en diversas disposiciones normativas y jurisprudenciales; el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades

²⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de septiembre de 2023, radicado 11001-03-25-000-2022-00348- 00 (2832-2022), consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

²⁸ Artículo 1: establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo que implica que el Estado debe asumir un papel activo en la promoción y regulación de la dinámica social, incluyendo la potestad sancionatoria. Artículo 2: define los fines esenciales del Estado, entre ellos, garantizar el cumplimiento de los deberes constitucionales y la vigencia de un orden justo. Artículo 29: consagra el debido proceso como garantía aplicable a todas las actuaciones administrativas, incluyendo las sancionatorias. Artículo 150, numeral 8: faculta al Congreso para expedir las normas que regulan el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte del Gobierno. Artículo 189, numerales 21 al 26: otorga al Presidente de la República la facultad de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control en diversas áreas, como lo son servicios públicos y otras actividades económicas. Artículo 209: Establece que la función administrativa se debe desarrollar bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La Constitución Política prevé la regulación, control y vigilancia a cargo del Estado lo cual constituye una fórmula de intervención en la economía, particularmente en los servicios públicos, para garantizar que se cumplan los fines sociales, encargando al legislador de su regulación.

²⁹ El procedimiento administrativo sancionatorio general (“PASG”) se encuentra regulado en el Título III del Capítulo III del CPACA, artículos 47 al 52. Estas disposiciones son aplicables para todos los procedimientos sancionatorios que no estén regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único, hoy Código General Disciplinario (“CGD”).

³⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de noviembre de 2022, radicado 25000232400020100012201, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

típicamente supervisoras como en el caso de la Ley 222 de 1995³¹ (Superintendencia de Sociedades), Ley 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y Ley 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor)³², entre otras³³.

Cada sector o actividad económica cuenta con una regulación para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las entidades competentes, las cuales pueden ser ejercidas en forma integral o en la medida en que el legislador lo determine³⁴.

- 2.3 Las Superintendencias³⁵ dentro de sus funciones, cumplen con las funciones de inspección, vigilancia y control para la cual, se les ha otorgado «instrumentos jurídicos y atribuciones legales para el mantenimiento del orden jurídico, contable, técnico y económico del sector que vigila»³⁶.
- 2.4 El Consejo de Estado desarrolla la definición de cada una de las funciones mencionadas, refiriéndose a la función de **inspección** como aquella facultad consistente en solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; por su parte, la función de **vigilancia** se refiere a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; finalmente, el **control** permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo³⁷.

³¹ La norma define las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce esta entidad sobre sociedades no sujetas a la vigilancia de otras superintendencias.

³² En el caso puntual de esta entidad las competencias de inspección, vigilancia y control fueron otorgadas frente a las sociedades de gestión colectiva de Derecho de Autor y de Derechos Conexos, definidas por el artículo 10 de la Ley 44 de 1993, en concordancia con las pautas señaladas por la Decisión Andina 351 de 1993, como entidades sin ánimo de lucro con personería jurídica y patrimonio independiente.

³³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 16 de abril de 2015, radicado: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) de 2015, consejero ponente: William Zambrano Cetina.

³⁴ La Constitución Política otorga facultades al Congreso de la República para que regule la ejecución de las funciones de inspección, vigilancia y control, a través del numeral 8º del artículo 150, Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, Providencia del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00232-00(C), consejero ponente, German Alberto Bula Escobar.

³⁵ El artículo 66 de la Ley 489 de 1998 establece que las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal, que pueden tener o no personería jurídica; la misión, objetivos, finalidad, funciones y estructura de cada superintendencia se sujeta, en cada caso, a la ley que la crea, la cual define el alcance y contenido de las funciones de inspección, vigilancia y control para efectos de su ejercicio, según la actividad y los sujetos a inspeccionar, vigilar y controlar.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil, providencia del 15 de diciembre de 2020, radicado 11001-03-06-000-2020-00232-00(C), consejero ponente, German Alberto Bula Escobar.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de noviembre de 2022, radicado 25000232400020100012201, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

- 2.5 La potestad sancionadora de la administración le permite aplicar medidas coercitivas frente a los particulares y/o a los servidores públicos cuando estos incurren en actuaciones que afectan y/o amenazan el ordenamiento jurídico³⁸.
- 2.6 La Corte Constitucional³⁹ ha enfatizado en que la potestad sancionadora de la administración es limitada en la medida que operan los mismos principios que rigen en materia penal, pero con diferencias y matices⁴⁰ debido a su naturaleza distinta (legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad y responsabilidad por el acto entre otros).
- 2.7 En este mismo sentido, la Corte Constitucional⁴¹, ha indicado que el debido proceso⁴² (el cual debe garantizarse igualmente en los trámites administrativos sancionatorios) permite: i) garantizar un acceso igualitario a la justicia, ii) obtener decisiones motivadas, iii) impugnar las decisiones ante el superior jerárquico, iv) exigir el cumplimiento de las decisiones; v) asegurar que las actuaciones se surtan ante el juez natural o funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción y vi) permitir el derecho a la defensa.

Las garantías al debido proceso «deben respetarse en todo el procedimiento administrativo, desde el inicio de la actuación, la formación y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución»⁴³.

III. Procedimiento administrativo sancionatorio general establecido en la Ley 1437 de 2011

- 3.1 Debe observar los principios de debido proceso, legalidad, imparcialidad, buena fe, moralidad, transparencia, publicidad, economía y celeridad. En materia sancionatoria, se destacan los principios de legalidad de las faltas y sanciones, que garantizan que las actuaciones administrativas se ajusten al

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-397 de 2024, Magistrado Ponente Jorge Enrique Ibáñez Najar.

³⁹ Sentencias C-044 de 2023, Magistrado ponente Antonio José Lizarazo Ocampo; Y C-211 de 2024, Magistrado Ponente Cristina Pardo Schlesinger.

⁴⁰ Léase, «En ese sentido, el rigor máximo en el tratamiento de las garantías y principios de áreas como el derecho penal no es exigible para el caso del derecho sancionatorio, no solo porque el tipo de sanciones que caracterizan a este último, a diferencia del primero, no afectan la libertad física, sino, además, porque se establecen en función de distintas formas de sujeción especial de las personas a las que se les aplican». Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de marzo del 2023, radicado 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621), Magistrado Ponente Martha Nubia Velásquez Rico.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C353 de 2022, Magistrado Ponente: Hernán Correa Cardozo.

⁴² En desarrollo de la definición de este principio, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-162 de 2021, con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar que «Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso se aplica la toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Al interpretar este artículo, la Corte ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo encurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.»

⁴³ Corte Constitucional, sentencias C-162 de 2021, con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.

ordenamiento jurídico. Se caracteriza por su estructura detallada, principios rectores y mecanismos para garantizar el debido proceso.

- 3.2 El procedimiento administrativo sancionatorio general (en adelante “PASG”) se encuentra regulado en el Título III del Capítulo III del CPACA, artículos 47 al 52. Estas disposiciones son aplicables para todos los procedimientos sancionatorios que no estén regulados por leyes especiales.
- 3.3 El Consejo de Estado ha destacado dos características de las normas que regulan el PASG en el CPACA, afirmando que son: subsidiarias, es decir, aplican para todos los eventos en los que no exista un procedimiento especial establecido por otra ley y supletorias o complementarias, por cuanto regulan los eventos en los que, existiendo leyes especiales, se presentan vacíos⁴⁴.
- 3.5. La graduación de las sanciones debe realizarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta factores como el daño o peligro generado, el beneficio económico obtenido, la reincidencia, la resistencia u obstrucción a la investigación, entre otros. Debe observarse el principio de proporcionalidad⁴⁵, evaluando la gravedad de la falta y la sanción impuesta.
- 3.6 El término de caducidad señalado en el artículo 52 del CPACA, como lo ha señalado en Consejo de Estado en varios pronunciamientos, implica que en el procedimiento sancionatorio, la decisión y su notificación deben agotarse en el plazo de 3 años⁴⁶.

En igual sentido, la misma corporación⁴⁷, recoge el planteamiento de la Corte Constitucional⁴⁸, bajo el argumento de que, a partir de la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009, el Consejo de Estado edificó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, en virtud del cual en el término de tres años previsto en el artículo 38 del CCA, la autoridad administrativa debe proferir el acto sancionatorio y notificarlo»⁴⁹.

⁴⁴ Al respecto se pueden consultar: C.E., Sal. Consulta y Servicio Civil, Concept. 2272-2309, nov. 15/2016. C.P Germán Alberto Bula Escobar, C.E., Sal. Consulta y Servicio Civil, Concept. 2159, oct. 30/2013. C.P. Álvaro Namén Vargas y C.E., Sec. Tercera, Sent. 11001-03-26-000-2013-00091-00, sep. 19/2016. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 5 de julio de 2018. Radicado 11001-03-25-000-2013-00811-00 (1651-13) C.P. Carmelo Perdomo Cueter.

⁴⁶ Véase Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 4 de junio de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00815-00(AC), consejera ponente: Stella Jannette Carvajal Bastos.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 21 de mayo de 2020, radicado 1001-03-15-000-2020-00682-00(AC). Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón

⁴⁸ Sentencia T-211 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁹ Véase Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 4 de junio de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00815-00(AC), consejera ponente: Stella Jannette Carvajal Bastos.

Si bien, la SU de fecha 29 de septiembre de 2009, se emitió en el marco de la potestad sancionatoria en el régimen disciplinario, la Corte aseveró que la misma, sirvió de referente para posteriores pronunciamientos en materia del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración⁵⁰.

En casos específicos, como los relacionados con conductas permanentes, la jurisprudencia ha indicado que el término de caducidad debe contarse desde el último acto del comportamiento investigado, esto garantiza que la administración pueda ejercer su facultad sancionatoria de manera adecuada⁵¹.

La Sección Primera del Consejo de Estado, ha reiterado que la sanción queda impuesta oportunamente solo si el acto administrativo que concluye la actuación sancionatoria es expedido y notificado dentro del término de tres años.⁵²

El alto tribunal señaló que la notificación es el mecanismo que garantiza al administrado el conocimiento del acto administrativo y la posibilidad de ejercer su derecho de defensa. Una notificación tardía compromete la eficacia del acto y puede generar su nulidad, al vulnerar el derecho de defensa por la falta de conocimiento oportuno del acto sancionatorio y de los recursos disponibles para controvertirlo. Esta situación puede constituir una violación al debido proceso y aumentar el riesgo de demandas contra las entidades⁵³.

IV. Recomendaciones para la expedición del acto administrativo que impone sanciones derivadas de la facultad de Inspección, Vigilancia y Control

- 4.1 Aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio general previsto en la Ley 1437 de 2011 —Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo— en aquellos casos en que las leyes especiales no regulen de manera expresa aspectos procedimentales, sin perjuicio del cumplimiento estricto de los principios propios e inherentes al derecho

⁵⁰ La Corte Constitucional desarrolló algunas sentencias proferidas por la Sección Primera del Consejo de Estado que demuestran la aplicación de la sentencia de unificación como precedente, (Sentencia del 9 de julio de 2011, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Expediente 2004-00986-01; sentencia del 23 de febrero de 2012 M.P. María Elizabeth García González, Expediente 2004-00344-01; sentencia del 14 de febrero de 2013 M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Expediente 2008-00369-01; Sentencia del 28 de agosto de 2014 M.P. Guillermo Vargas Ayala. Expediente 2008-00369-01; sentencia del 29 de abril de 2015 M.P. María Elizabeth García González. Expediente 2005-01346-01; sentencia del 16 de septiembre de 2016 M.P. María Elizabeth García González. Expediente 2012-00267-01).

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 25 de agosto de 2022. Radicado 25000232400020120062101. Consejera Ponente Nubia Margoth Peña Garzón

⁵² Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 30 de abril de 2020. Radicado 1001-03-15-000-2020-00927-00(AC). Consejera Ponente Nubia Margoth Peña Garzón

⁵³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 3 de diciembre de 2020. Radicado 11001-03-15-000-2020-04136-00(AC). Consejera Ponente Rocío Araújo Oñate

administrativo sancionador, tales como legalidad, tipicidad, proporcionalidad, debido proceso y motivación. Si bien las normas especiales pueden establecer reglas particulares sobre las características de las infracciones y las sanciones, cualquier vacío normativo debe ser suplido mediante la aplicación supletoria del régimen general, garantizando así la coherencia, seguridad jurídica y protección de los derechos del administrado.

- 4.2 Verificar de manera previa el ámbito de competencia de la entidad administrativa antes de iniciar cualquier actuación sancionatoria, en atención a que la competencia constituye el presupuesto esencial que delimita jurídicamente el ejercicio de funciones públicas. Esta debe estar definida expresamente por la ley, permitiendo a la entidad regular, ejecutar o aplicar normas superiores únicamente dentro de los límites de sus atribuciones legales, conforme a su naturaleza y al régimen jurídico que rige su creación y funcionamiento⁵⁴.
- 4.3 Garantizar que, en el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control, las entidades competentes proyecten y emitan actos administrativos sancionatorios —sean definitivos o de trámite— conforme al debido proceso y a los principios que rigen la potestad sancionadora. Esta actuación debe orientarse a prevenir la configuración de un daño antijurídico que pueda derivar en litigiosidad contra la entidad, asegurando que cada decisión administrativa se fundamente en criterios de legalidad, proporcionalidad, motivación y competencia, conforme al marco normativo aplicable.
- 4.4 En la expedición de los actos administrativos derivados de la facultad de inspección, vigilancia y control se debe tener en cuenta: i) claridad en su fundamentación jurídica y normativa, ii) garantizar el respeto al debido proceso en todas las etapas del procedimiento, iii) verificar la debida motivación de los actos administrativos, iv) evaluar la proporcionalidad de la sanción, v) dar cumplimiento a los plazos establecidos para la expedición de los actos, lo cual incluye la respuesta oportuna a los recursos presentados, vi) asegurarse que los actos administrativos sancionatorios sean públicos y accesibles.
- 4.5 La administración debe iniciar el procedimiento sancionatorio de manera diligente y oportuna, una vez tenga conocimiento de la posible infracción, es fundamental realizar las investigaciones y recopilar las pruebas necesarias dentro de los términos de caducidad⁵⁵.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 22 de julio de 2021, radicado 23001-23-33-000-2013-00163-02(4789-18).

⁵⁵ «De otro lado, esta Corte ha señalado que las normas que establecen el término de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración no son meras normas procesales, sino que, por el contrario, son "normas procesales con contenido sustancial." Así, en la Sentencia SU-516 de 2019 se señaló que "una ley procesal que

- 4.6 Reconocer que las normas que establecen los términos de caducidad de la potestad sancionatoria del Estado constituyen disposiciones procesales con contenido sustancial, cuya finalidad es limitar temporalmente dicha potestad, garantizando la seguridad jurídica del administrado y promoviendo la eficiencia de la administración pública⁵⁶.
- 4.7 Aplicar la ley vigente al momento en que comienzan a correr los términos de caducidad, conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, lo cual implica que dichos términos deben regirse por la normativa bajo la cual se iniciaron, garantizando así la seguridad jurídica y el respeto al principio de legalidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado.
- 4.8 Respetar la intangibilidad⁵⁷ de las situaciones jurídicas consolidadas, reconociendo que la caducidad constituye una garantía procesal-sustancial de seguridad jurídica. Una vez vencido el término correspondiente, se configura una situación jurídica que no puede ser modificada por disposiciones normativas posteriores, en atención al principio de seguridad jurídica y al respeto del debido proceso.
- 4.9 Observar el principio de tipicidad analizando: «(i) que la conducta sancionable «esté descrita de manera específica y precisa», (ii) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley y (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción»⁵⁸.
- 4.10 La conducta tipificada y su correspondiente sanción deben ajustarse a lo establecido en la ley, y no a la interpretación subjetiva de la administración⁵⁹.

establece la institución de la caducidad realmente no tiene por cometido, en estricto sentido, señalar ciertas ritualidades que tienen lugar al interior del proceso, es decir, no se trata de una norma de mero trámite, pues estamos ante una disposición que puede afectar directamente la realización del derecho sustancial que se pretende, por lo que se trata de una norma procesal con contenido sustancial y, en esa medida, su aplicación debe hacerse bajo el principio de favorabilidad." Aunque en esta sentencia la Sala se refería a una norma que establecía la caducidad de medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, consideró que esta misma caracterización es aplicable a las normas que establecen la caducidad de la potestad sancionatoria.» Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 2024. Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-397 del 19 de septiembre de 2024, Expediente D-15.677, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 2020 Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Se indica: esta sentencia establece que la cosa juzgada constitucional tiene carácter intangible, definitivo e indiscutible, lo cual se fundamenta en la protección de la seguridad jurídica, la buena fe y el respeto al debido proceso. Aunque se refiere a la cosa juzgada, el principio de intangibilidad se extiende a situaciones jurídicas consolidadas como la caducidad, en tanto no pueden ser modificadas por normas posteriores sin vulnerar derechos fundamentales.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 11 de octubre de 2024, radicado 25000-23-37-000-2019-00485-01 (28110). Magistrado Ponente: Wilson Ramos Girón.

⁵⁹ El artículo 34 Ley 1437 de 2011 indica: «Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.»

Al respecto, la Corte Constitucional, ha señalado que: *en el ámbito del derecho administrativo sancionador se cumple el principio de legalidad, el cual subsume los principio de tipicidad y reserva de ley, cuando el legislador establece: (i) "los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada"; (ii) "las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta", y (iii) "la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad"*⁶⁰.

- 4.11 Asegurar que la valoración de las pruebas⁶¹ se realice conforme a los principios de legalidad y razonabilidad, evitando valoraciones arbitrarias o subjetivas de las pruebas.
- 4.12 Fundamentar toda sanción administrativa en norma legal expresa, respetando el debido proceso y aplicando la medida de manera proporcional y gradual, conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional y contenciosa. Para ello, resulta imperativo: (i) garantizar el respeto integral de las garantías procesales del administrado, (ii) verificar la existencia de una base legal clara y vigente que sustente la sanción, y (iii) observar rigurosamente los plazos de caducidad establecidos en la ley como límite temporal para el ejercicio de la potestad sancionadora.⁶²
- 4.13 Indicar de manera expresa, aun de forma sumaria, los hechos y motivos que configuran el supuesto normativo en los actos administrativos sancionatorios que contengan criterios de reserva de información, especialmente cuando se relacionen con la existencia de procesos penales u otras actuaciones que vinculen al interesado.⁶³
- 4.14 Emitir actos administrativos sancionatorios cuyas decisiones sean proporcionales a los hechos que les sirven de fundamento, garantizando que los supuestos fácticos sean reales, objetivos y ciertos. Dichos actos deben estar debidamente motivados en derecho y con fundamento en los hechos, conforme al marco jurídico aplicable al caso concreto, en cumplimiento de los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso.⁶⁴

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-044 de fecha 1 de marzo de 2023. Expediente D-14834, M.P. Antonio José Lizárrazo Ocampo.

⁶¹ La Ley 1437 de 2011, en su artículo 40, establece: «Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.»

⁶² Corte Constitucional, sentencia C165-2019, Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo.

⁶³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de noviembre de 2022, radicado 25000232400020100012201, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de noviembre de 2022, radicado 25000232400020100012201, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

- 4.15 Abstenerse de realizar analogías, suposiciones, inferencias, o agregar supuestos de hecho que no se encuentren previstos en la norma jurídica, puesto que es posible que se configure la causal de ilegalidad del acto por infringir la norma en que debía fundarse.⁶⁵

En virtud del «imperativo de los principios constitucionales de legalidad y tipicidad que enmarcan el derecho administrativo sancionador, resulta inaceptable efectuar interpretaciones analógicas y extensivas so pretexto de sancionar»⁶⁶.

- 4.16 Actuar con celeridad en el desarrollo de los trámites administrativos, conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico, en tanto se infiere que la tardanza no justificada es generadora de un daño susceptible de activar la responsabilidad del Estado⁶⁷.
- 4.17 Garantizar que los procedimientos administrativos sean claros y accesibles para los ciudadanos, así como publicar las decisiones y actuaciones administrativas, salvo en los casos en que la ley establezca reserva⁶⁸.
- 4.18 Establecer protocolos administrativos claros como mecanismo de garantía para la seguridad jurídica y el debido proceso, permitiendo que los ciudadanos puedan prever cómo se desarrollarán las actuaciones de la administración y reduciendo el riesgo de decisiones arbitrarias⁶⁹.
- 4.19 Garantizar que las sanciones impuestas sean proporcionales a la gravedad de la infracción considerando los criterios objetivos y razonables para la graduación de la sanción⁷⁰, teniendo en cuenta las circunstancias agravantes y atenuantes.
- 4.20 Notificar debida y oportunamente al sujeto pasivo del trámite, conforme a las reglas procedimentales prestablecidas, garantizando los derechos fundamentales a la contradicción y a la defensa.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de marzo de 2022, radicado 25000234100020130020501, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de marzo de 2022, radicado 25000234100020130020501, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de febrero de 2024, radicado 13001-23-31-000-2005-00139-01 (63.746), consejero ponente: José Roberto Sáchica Méndez.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 11 de octubre de 2024, radicado 25000-23-37-000-2019-00485-01 (28110). Magistrado Ponente: Wilson Ramos Girón.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-116 de 2022. Magistrada Ponente (e) Karen Caselles Hernández.

⁷⁰ «(...) los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las sanciones conforme han sido desarrollados por el CPACA y la jurisprudencia, en consonancia con los criterios de graduación de las sanciones establecidos en el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013.» Consejo de Estado, Sección segunda, sentencia del 18 de julio de 2024, radicado 08001-23-33-000-2015-00031-01 (0236-2017). Magistrado ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas.

- 4.21 Resolver los recursos dentro del año siguiente a su interposición, so pena de pérdida de competencia y que además opere el silencio administrativo positivo⁷¹.
- 4.22 Fomentar la capacitación continua del personal encargado de la expedición de actos administrativos sancionatorios, con el fin de asegurar su conocimiento actualizado sobre el marco normativo y jurisprudencial aplicable. Asimismo, implementar mecanismos de revisión interna que permitan verificar la legalidad, proporcionalidad y motivación de los actos emitidos, y establecer procedimientos claros, eficientes y garantistas para la atención oportuna de los recursos interpuestos, en cumplimiento del debido proceso y de los principios que rigen el derecho administrativo sancionador.

Cordialmente,

CESAR PALOMINO CORTÉS

Director General

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón - Directora Dirección de Políticas y Estrategias/ Alie Rocio Rodriguez. Jefe Oficina Asesora Jurídica. *curv*
Revisó: Liliana Palacio Exp. DPE / Gloria Eugenia Mejía Exp. DDJN/ Jorge Mario Carrasco Exp. DGI. *falc curv*
Elaboró: Carol Kelly Castillo Borja. *curv*

⁷¹ «No obstante lo anterior, el legislador en la norma citada supra y a diferencia del otro Código Contencioso Administrativo, aclaró que el acto sancionatorio es distinto de aquellos por medio de los cuales se resuelven los recursos; en consecuencia, fijó un parámetro de caducidad respecto de la oportunidad para decidir los recursos y los efectos de esa caducidad, en el siguiente sentido: i) los recursos interpuestos contra el acto primigenio se deben decidir en el término máximo de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición; ii) vencido el plazo de un año sin que los recursos se hayan resuelto, las autoridades administrativas perderán competencia para decidirlos; y iii) vencido el plazo de un año sin que los recursos se hayan resuelto, se deben entender decididos a favor de la parte que los interpuso» Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de mayo de 2022, radicado 680012333000201601355 01, Magistrado ponente, Hernando Sánchez Sánchez.