



**AUTO POR EL CUAL SE DECIDE SOBRE EL RECURSO DE REPOSICION  
PROCESO DE ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL No. 010-2021**

**Cartagena de Indias D.T. y C. 06 de agosto de 2021**

El suscrito Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, procede a resolver el Recurso de Reposición y en Subsidio Apelación interpuesto contra el Auto de fecha 03 de mayo de 2021, proferido dentro del presente Proceso Administrativo Sancionatorio.

**FUNDAMENTOS DE HECHO**

Que mediante auto de fecha 31 de mayo de 2021, la Oficina Asesora Jurídica dio inicio a proceso administrativo sancionatorio No. 010-2021, en contra del señor, **LUIS NEGRETE BLANCO**, identificado con cedula de ciudadanía No 1.067.854.747, en calidad de Alcalde de la Localidad No1- Histórica del Caribe Norte, para la ocurrencia de los hechos y como presunto responsable de los hechos mencionados.

Que mediante Resolución interna No 145 de 08 de julio de 2020, adopta medidas para implementar las tecnológicas de información y comunicación de los procesos, se envía notificación electrónica el día 02 de junio de 2021, para el respectivo conocimiento del auto de inicio de proceso administrativo sancionatorio No. 010-2021, en su contra.

Se deja constancia que la señor, **LUIS NEGRETE BLANCO**, identificado con cedula de ciudadanía No 1.067.854.747, en calidad de Alcalde de la Localidad No1- Histórica del Caribe Norte, presentó escrito de descargos, dentro del mencionado tramite y de lo cual se deja constancia dentro del expediente.

Por lo anterior, y de conformidad con las pruebas aportadas con la solicitud de inicio, mediante auto de fecha 12 de junio de 2021, se prescinde del periodo probatorio y mediante auto de fecha 17 de junio de 2021, se concede traslado para alegar, sin recibir alegatos de la parte.

Que, vencido el término para presentar alegatos, la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias procedió a dictar auto de fecha 30 de junio de 2021, por medio del cual se impone sanción de multa al señor, **LUIS NEGRETE BLANCO**, identificado con cedula de ciudadanía No 1.067.854.747, en calidad de Alcalde de la Localidad No1- Histórica del Caribe Norte, con multa en cuantía **TRES MILLONES SETECIENTOS VEINTIÚN MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE M/CTE. (\$3.721.567)**, correspondiente a doce (12) días de salario devengado por la sancionada al momento de la ocurrencia de los hechos.

Mediante notificación electrónica el día 12 de junio de 2021, se notifico del auto que impone sanción.

Que mediante escrito recibido el día 19 de julio 2021, el señor, **LUIS NEGRETE BLANCO**, presento recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del auto que impuso sanción.

**MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**

Sustenta el señor, **LUIS NEGRETE BLANCO**, el recurso de reposición y en apelación manifestando (...)"

*Posteriormente en el análisis de la responsabilidad se puntualiza que se presentó incumplimiento al deber, toda vez que se incumplió el termino legal para presentar el Plan de Mejoramiento citando como norma violada el literal g del Decreto 403 de 16 de marzo*





de 2020 g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias Y finalmente concluyendo “queda demostrado para este Despacho en primera medida que el señor LUIS NEGRETE BLANCO, identificado (...), quien para este despacho actuó de manera negligente al incumplir el termino legal, obstruyendo el cabal funcionamiento de la Contraloría Distrital de Cartagena al no presentar Plan de Mejoramiento ante la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.”

Teniendo en consideración lo anterior se genera para el suscrito el siguiente interrogante la sanción impuesta se genera 1. Porque no logré desvirtuar mediante pruebas las acciones de mejoras contempladas dentro del Plan de Mejoramiento? o 2. Porque no presenté el Plan de Mejoramiento dentro del termino legal?.

Estos cuestionamientos se generan, pues en la motivación del acto administrativo que establece la sanción del multa, al momento de evaluar los argumentos planteados en los descargos simplemente concluye afirmando que se tiene como cometida la conducta porque no se logró desvirtuar con pruebas las acciones de mejoras contempladas, y más adelante se establece que la responsabilidad achacada es por no presentar dentro del plazo legal el Plan de Mejoramiento, deberes completamente distintos, generándose por lo tanto una incongruencia en la motivación del acto administrativo que establece la sanción. Y la contradicción o incongruencia se presenta sobre un asunto sustancial referido nada más y nada menos al hecho generador de la sanción.

Ahora bien, considero además de lo anterior, que en este proceso no se valoraron los argumentos de hecho y derechos planteados en los descargos, pues en este acto administrativo no se desvirtúa ninguno de ellos, esto es, la motivación con relación a la no procedencia de los argumentos de defensa planteados en los descargos es nula; solo se extrae una pequeña parte de lo argumentado y se llega a una conclusión que nada tiene que ver con el deber presuntamente incumplido por el suscrito, generándome con ello confusión sobre el motivo de la sanción de multa.

Se debe tener presente que la motivación es una garantía del derecho de contradicción y defensa. De conformidad como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, la motivación de los actos administrativos y judiciales es una garantía de los derechos a la contradicción y a la defensa. En la sentencia de tutela T-204 del 14 de marzo de 2012 se resumieron los fundamentos constitucionales de la motivación de los actos administrativos señalados en la sentencia SU-917 de 2010 del Consejo de Estado.

En consecuencia y en observancia al principio al debido proceso establecido en el artículo 3 numeral 1 y el numeral 8 dl artículo 5 de la ley 1437 de 2011 solicito que sean valorados todos y cada uno de los argumentos de defensa planteados en los descargos(...).”

## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Antes de entrar a resolver de fondo el recurso de reposición interpuesto contra el auto de fecha 30 de junio de 2021, notificado debidamente el día 12 de julio de 2021, es necesario hacer las siguientes precisiones:

Que el recurso de reposición interpuesto se resolverá bajo los preceptos de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Que, de acuerdo con nuestra legislación y la doctrina existente, el recurso de reposición constituye un instrumento legal mediante el cual la parte interesada tiene la oportunidad de ejercer el derecho de controvertir una decisión, para que la administración previa





evaluación, la confirme, aclare, modifique o revoque, previo el lleno de las exigencias legales establecidas para dicho efecto.

Que, en dicho sentido, la finalidad esencial del recurso de reposición no es otra cosa distinta a que el funcionario de la administración que tomó una decisión administrativa, se le dé la oportunidad para que enmiende o corrija un error, o los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por el expedido, en ejercicio de sus funciones.

Que el capítulo III de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, en su artículo 49A establece:

“(…)

**ARTÍCULO 49A. Recursos en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal.** *Contra las decisiones que imponen una sanción fiscal proceden los recursos de reposición, apelación y queja. Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer y sustentar dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la respectiva decisión al interesado.*

*El recurso de reposición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su interposición. Cuando se interponga recurso de apelación el funcionario competente lo concederá en el efecto suspensivo y enviará el expediente al superior funcional o jerárquico según el caso, dentro de los cinco (5) días siguientes a su interposición o a la última notificación del acto que resuelve el recurso de reposición, si a ello hubiere lugar.*

*El recurso de apelación contra el acto administrativo que impone sanción deberá ser decidido, en un término de tres (3) meses contados a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente.*

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

**PARÁGRAFO.** *Contra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno.*

Dicho lo anterior, se tiene que el recurso de reposición interpuesto por el señor, **LUIS NEGRETE BLANCO**, contra el acto administrativo de fecha 30 de junio de 2021, cumple con los requisitos establecidos por la ley, por lo que se procederá a resolver el mismo.

Tratándose de la Responsabilidad Sancionatoria Fiscal, Decreto Ley 403 de 2020 ha descrito que el proceso administrativo sancionatorio será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

El Servidor Público que en el ejercicio de sus funciones comporte una actitud de omisión, de negligencia o impericia, se muestra como autor y beneficiario real de la infracción, por lo que está llamado a responder. En este sentido la norma examinada se refiere a las sanciones pecuniarias, esta clase de sanción recae sobre el servidor público negligente, descuidado o que viola un reglamento. Su imposición constituye la única manera de no dejar indemne a ese verdadero infractor de la conducta negligente, descuidada u omisiva.





El pago de la sanción viene a ser la consecuencia del reato con miras a no estimular la perniciosa praxis de los Servidores Públicos de obstaculizar las funciones asignadas a las Contralorías.

En Sentencia C-214 de 1994 la Corte ha manifestado:

*“La potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues (...) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que le habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos (...).”*

La configuración del tipo sancionatorio persigue la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los deberes constitucionales a cargo de la administración. Para asegurar la correcta y pronta finalidad de ese servicio, la administración pública puede exigir a sus funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes en el ejercicio de sus funciones transgreden la ley y no cumplen con los cometidos estatales dentro de los conceptos de economía, eficiencia, eficacia y equidad, valores estos en los que se debe fundar el manejo de lo público.

Ahora bien conforme a lo manifestado por la recurrente, es necesario esclarecer que el proceso fue solicitado por el equipo auditor de la Contraloría Distrital de Cartagena, por incumplimiento del termino en la suscripción del plan de mejoramiento, toda vez que el día 31 de diciembre de 2020, se envió el informe definitivo producto de la auditoria realizada en la alcaldía local de la cual es representante legal, al contar con las pruebas aportadas por parte de la Dirección de Auditoria se procede con el inicio del mencionado tramite.

El despacho procede a valorar las pruebas allegadas por las partes, de lo cual se evidencia que en los descargos y anexos presentados por el señor **LUIS NEGRETE BLANCO**, envió plan de mejoramiento pero no emite constancia de cuando realizo dicha suscripción ante la Contraloría Distrital de Cartagena.

En atención a lo anterior, y a la Resolución Interna No 104 del 10 de marzo de 2017, mediante la cual se ajustan los parámetros que deben observar los sujetos de control en la elaboración, presentación, aceptación y seguimiento de los Planes de Mejoramiento que suscriban con la entidad, establece quienes con los responsables y la forma de presentación.

**“ARTICULO CUARTO: RESPONSABILIDAD.** *El jefe o representante legal o responsable del sujeto de Control Fiscal o quien haga sus veces respectivamente, el curador urbano, los particulares y/o entidad de carácter privado sujeto de control de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias a los cuales se les haya presentado informe producto de vigilancia...”*

**ARTICULO SEPTIMO: FORMA Y TERMINO DE PRESENTACIÓN:** *El Plan de Mejoramiento producto de la vigilancia a nivel micro será presentado por el responsable sujeto de control, en medio físico, en dos(2) originales del mismo tenor y uno (1) en medio magnético debidamente suscrito dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la comunicación del informé final de la auditoria.*

De igual manera y en atención a los argumentos presentados reiterativamente por el señor **LUIS NEGRETE BLANCO**, en cuanto a la responsabilidad de la oficina de control interno no tienen cabida ya que la misma resolución interna de este órgano de control establece: “

**PARAGARFO UNICO ARTICULO DECIMO PRIMERO:** *las oficinas de control interno o quienes hagan sus veces asesoraran al representante legal en la formulación y seguimiento del Plan de Mejoramiento, no obstante la responsabilidad esta a cargo del representante legal o responsable del sujeto de control auditado.*





Así las cosas el despacho aclara al recurrente, que dentro del expediente no se encontraron pruebas suministradas que pudieran desvirtuar dichos hechos formulados en contra del señor **LUIS NEGRETE BLANCO**, y que efectivamente existió un incumplimiento al deber que tenía como Representante legal y responsable de presentar dentro del tiempo establecido el Plan de Mejoramiento.

El derecho al debido proceso se descompone en varias garantías que tutelan diferentes intereses ya sea de los sujetos procesales, o de la colectividad a una pronta y cumplida justicia. Entre ellas, el artículo 29 de la Constitución Política, en forma explícita consagra tanto el principio de celeridad, como el derecho de contradicción y controversia probatoria. Al respecto dicha norma señala que toda persona tiene derecho “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. Por su parte, el artículo 228 superior prescribe que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. En desarrollo de estos principios, de un lado los procesos deben tener una duración razonable y, de otro, deben establecer mecanismos que permitan a los sujetos procesales e intervinientes controvertir, en condiciones de igualdad, las pruebas presentadas, así como los argumentos de hecho y de derecho que se aduzcan en su contra. La jurisprudencia ha detectado que en el proceso de producción del derecho, como en el de su aplicación, las distintas garantías que conforman la noción de debido proceso pueden entrar en tensión. Así, en ciertos casos el principio de celeridad puede entrar en conflicto con la garantía de contradicción probatoria, o con el derecho de defensa, pues un término judicial breve, naturalmente recorta las posibilidades de controversia probatoria o argumentativa. Al respecto la jurisprudencia ha señalado que algunas de las garantías procesales son prevalentes, pero también ha aceptado que otras pueden verse limitadas a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados.

Recordemos que la finalidad del Proceso Administrativo Sancionatorio es facilitar el ejercicio de la vigilancia fiscal, propendiendo por el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que permiten el adecuado, transparente y eficiente control fiscal. Por tanto, este proceso no pretende resarcir ni reparar el daño, sino que busca ser un medio conminatorio de la conducta, fundamentado en el poder correccional del Estado.

Igualmente se tiene que dentro del expediente no existía ni reposa prueba alguna de parte del hoy sancionado que permitiera demostrar el cumplimiento del tiempo, y al no existir pruebas de alguna causal de justificación que excluya la culpabilidad por parte del implicado, ni siquiera el mismo presentó argumentos de alguna situación o circunstancia que haya causado la omisión que se le atribuye.

Como quiera que el Derecho Sancionatorio Fiscal, al igual que el Disciplinario se erige como una herramienta jurídica en desarrollo, con la que cuenta el Estado para mantener el orden y la disciplina de sus servidores públicos, instrumento que merece especial atención por las implicaciones que la misma conlleva en el normal desarrollo y funcionamiento de las instituciones y procedimientos estatales, la que se conoce con el nombre de tipicidad; tal como ocurre en el proceso penal toda vez que esta no puede ser construida de manera arbitraria sin obedecer a los mismos hechos que rodean la acción u omisión.

Así las cosas, tenemos, que la tipicidad es un concepto propio del derecho sancionatorio, en especial del Derecho Penal; el tipo, eje central de la tipicidad, se erige como desarrollo del principio de legalidad entendido éste como *nullum crime, nulla poena sine lege scripta, stricta, certa e praevia*. Este aforismo indica que el tipo se encuentra atado a una rigurosa forma jurídica bajo la cual todo éste debe ser escrito (scripta) haciendo referencia a su consagración normativa; estricto (stricta), con lo cual se hace alusión a que el operador jurídico sólo estará sometido a la ley si no poder acudir a la analogía para llenar lagunas; la certeza (cierta) indica que la conducta y la sanción deberán encontrarse clara, precisa y taxativamente consagradas en la norma; y finalmente, ser previa (previa), indica que la consagración de la conducta típica debe ser anterior al hecho objeto de sanción, se trata de la vigencia la norma.





Pero, a pesar de que exista la Tipicidad de una conducta atribuible a un servidor público como aparentemente se aprecia en el caso de estudio, no es suficiente para entrar a sancionar e imponer algún tipo de restricción, puesto que se requerirá de la existencia de la antijuridicidad, esto es, que la actuación endilgada al servidor además de ser típica, haya sido contraria al ordenamiento jurídico legal, incluso que exista culpabilidad de su parte, es decir que se haya actuado con dolo o culpa por parte del servidor público investigado.

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

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

Para la Sala la responsabilidad objetiva, está proscrita en materia sancionatoria desde la vigencia de la Constitución de 1991, en donde se hizo extensivo el debido proceso a las actuaciones administrativas. Una sanción no puede imponerse sin observar todas las garantías del debido proceso, entre otras a que se le presuma inocente mientras no se le compruebe su culpabilidad.

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

La potestad sancionatoria de la administración debe ceñirse a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas, máxime si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc.

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

El legislador al establecer la facultad de los contralores para la imposición de las sanciones correctivas previstas en el Decreto 403 de 2020, no distinguió un grado específico de culpabilidad a partir del cual la conducta fuere reprochable, por ésta razón, bastará que la calificación provisional en el auto de iniciación y la calificación definitiva en la resolución que impone la sanción indique si la conducta se realizó a título de culpa grave o dolo, dependiendo del análisis de la actuación consiente del implicado frente a la conducta reprochable, y los factores externos que pudieron haber incidido en la misma.

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

El examen de la culpabilidad, obliga además a examinar si se constituye alguna causal de justificación que la excluya, para ello, es necesario revisar los argumentos que presenta el implicado en el escrito de descargos o en los recursos y establecer si se está argumentando alguna situación o circunstancia que haya causado la omisión que se le atribuye al implicado. Ello significa que se debe revisar si existen causales de fuerza mayor o caso fortuito, es decir circunstancias imprevisibles, hechos extraños, no esperados ni frecuentes frente a los cuales nada se pueda hacer para evitar su ocurrencia.





Es de anotar que tales circunstancias deben estar plenamente acreditadas dentro del proceso y es al implicado al que le corresponda demostrarlas para que puedan prosperar como eximentes de responsabilidad, situación que no ocurrió dentro del presente proceso.

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

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

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

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

Para aplicar el principio de proporcionalidad, que prohíbe los excesos, se considera la gravedad de la infracción administrativa y la conducta asumida del posible sancionado, analizando todas las circunstancias para que la sanción sea la estrictamente necesaria y en el caso en concreto al no demostrar que la sanción que se interpuso es vulneraria no será modificada.

En mérito de lo expuesto se

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** **CONFIRMAR**, en todas sus partes el auto de fecha 30 de junio de 2021, proferido por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Distrital de Cartagena en contra del señor, **LUIS NEGRETE BLANCO**, identificado con cedula de ciudadanía No 1.067.854.747, en calidad de Alcalde de la Localidad No1- Histórica del Caribe Norte, para la ocurrencia de los hechos, conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**ARTICULO SEGUNDO:** Notificar el contenido de la presente resolución al señor **LUIS NEGRETE BLANCO**, de conformidad con lo dispuesto la Resolución 145 del 08 de julio emitida por la Contraloría Distrital de Cartagena y en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LEONARDO OROZCO DE BRIGARD**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica





**NOTIFICACION POR ESTADO**

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO N°	ENTIDAD AFECTADA	PRESUNTO SANCIONADO	FECHA AUTO RESUELVE RECURSO
010-2021	ALCALDÍA LOCAL 1	LUIS NEGRETE BLANCO	06 DE AGOSTO DE 2021

EL PRESENTE ESTADO SE FIJA HOY 06 DE AGOSTO 2021 A LAS 8:00AM

Escaneado con CamScanner  
**LEONARDO OROZCO DE BRIGARD**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

SE DESFIJA 06 DE AGOSTO DE 2021 A LAS 5:00 PM

Escaneado con CamScanner  
**LEONARDO OROZCO DE BRIGARD**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

