

ALOSE



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 29-12-2017 10:53:19

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C. Al Contestar Cite Este Nr.:2017EE307612 O 1 Fol:7 Anex:0
ORIGEN: Sd:147 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/AVILA OLART
DESTINO: /ANDREAS FELIPE FORERO GAMEZ
ASUNTO: CONCEPTO APLICACION PRINCIPIOS DE LESIVIDAD. PROPO
OBS: FANNY FERNANDEZ M.

Bogotá D.C.,

Señor
ANDRÉS FELIPE FORERO GÁMEZ
CR. 7H No. 151 – 53 AP. 301
C.C. 11.225.599
Bogotá. D.C.

Recibí
Ingeniero Rojas
CC 53.176.027
04 Ene / 2018.



CONCEPTO

Referencia	CORDIS No. 2017ER114976 del 16 de noviembre de 2017 CORDIS No. 2017ER117808 del 24 de noviembre de 2017
Tema	Aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en régimen sancionatorio no tributario.
Descriptor	Principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad, régimen sancionatorio, normas de tránsito, sanitarias y ambientales, procedimiento administrativo sancionatorio
Problema jurídico	¿Para las sanciones impuestas por Secretarías Distritales diferentes al sector Hacienda, como por ejemplo, las sanciones ambientales, de tránsito y transporte y sanitarias, aplicarían los principios de "lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad" previstos en el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 y en el Acuerdo 671 de 2017?
Fuentes formales	Ley 788 de 2002, Ley 1819 de 2016, Acuerdo 671 de 2017, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 1437 de 2011.

472 Servicios Postales Nacionales S.A. NIT 900.022917-9 DG 25 G 95 A 55 Línea Nac. 01 8000 111 210

REMITENTE
Nombre/ Razón Social: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA - Secretaría Distrital de Hacienda
Dirección: Cra 30 N. 25 - 90 Ps 4
Ciudad: BOGOTA D.C.
Departamento: BOGOTA D.C.
Código Postal: 111311390
Enví: YG180933389CCO

DESTINATARIO
Nombre/ Razón Social: ANDRÉAS FELIPE FORERO GAMEZ
Dirección: CRA 7H 151-53 AP.301
Ciudad: BOGOTA D.C.
Departamento: BOGOTA D.C.
Código Postal: 110131225

DENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital traslada a este Despacho las siguientes consultas, para que se suministre respuesta directa a los peticionarios:

- 1- Petición presentada por el señor Andrés Felipe Forero Gámez, quien solicita concepto en relación con la siguiente inquietud:

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS



“¿Para las sanciones impuestas por Secretarías Distritales diferentes al sector Hacienda como, por ejemplo, las sanciones ambientales de la Secretaría Distrital de Ambiente, aplicarían los principios de “lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio?”

2- Petición presentada por la señora Martha Yaneth Perilla Plata, en la que requiere concepto sobre lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 59 de la Ley 788/ 2002 y que el Distrito Capital mediante el Acuerdo Distrital 671 de 2017 acogió para su ordenamiento los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en las sanciones, ¿Tienen alcance los beneficios de esta norma a las sanciones impuestas por las demás Secretarías Distritales diferentes a las de Hacienda (impuestos distritales)?”

ANTECEDENTES:

Los peticionarios mencionan en su escrito que, mediante el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016, se modificó el procedimiento tributario nacional en lo referente a las sanciones, adoptando para éstas los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad, con el fin de hacer menos gravosa la sanción a los sujetos de las mismas que no sean reincidentes. Manifiestan igualmente que el Concejo Distrital hizo lo mismo, acogiendo tales principios mediante el Acuerdo Distrital 671 del 18 de mayo de 2017.

Que a su vez, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 dispuso:

“Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.”

La Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital, aduce además, que el artículo 1 del Acuerdo Distrital 671 de 2017 se refiere a la aplicación los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio tributario del Distrito Capital, acuerdo que en todo caso,





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

incluyó un beneficio temporal para los deudores por concepto de multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito y transporte cometidas en la jurisdicción de Bogotá, D.C., así como para los deudores por concepto de multas de orden sanitario impuestas por la Secretaría Distrital de Salud.

CONSIDERACIONES:

Previo a comenzar el análisis, es pertinente que en primer lugar se señale lo dispuesto en el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016¹:

“ARTÍCULO 282. *Modifíquese el artículo 640 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

ARTÍCULO 640. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LESIVIDAD, PROPORCIONALIDAD, GRADUALIDAD Y FAVORABILIDAD EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO. *Para la aplicación del régimen sancionatorio establecido en el presente Estatuto se deberá atender a lo dispuesto en el presente artículo.*

Cuando la sanción deba ser liquidada por el contribuyente, agente retenedor, responsable o declarante:

1. La sanción se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto previsto en la ley, en tanto concurren las siguientes condiciones:

- a) Que dentro de los dos (2) años anteriores a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma; y*
- b) Siempre que la Administración Tributaria no haya proferido pliego de cargos, requerimiento especial o emplazamiento previo por no declarar, según el caso.*

2. La sanción se reducirá al setenta y cinco por ciento (75%) del monto previsto en la ley, en tanto concurren las siguientes condiciones:

- a) Que dentro del año (1) año anterior a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma; y*
- b) Siempre que la Administración Tributaria no haya proferido pliego de cargos, requerimiento especial o emplazamiento previo por no declarar, según el caso.*

Cuando la sanción sea propuesta o determinada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:

¹ *“Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”*





3. La sanción se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto previsto en la ley, en tanto concurren las siguientes condiciones:

a) Que dentro de los cuatro (4) años anteriores a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma, y esta se hubiere sancionado mediante acto administrativo en firme; y

b) Que la sanción sea aceptada y la infracción subsanada de conformidad con lo establecido en el tipo sancionatorio correspondiente.

4. La sanción se reducirá al setenta y cinco por ciento (75%) del monto previsto en la ley, en tanto concurren las siguientes condiciones:

a) Que dentro de los dos (2) años anteriores a la fecha de la comisión de la conducta sancionable no se hubiere cometido la misma, y esta se hubiere sancionado mediante acto administrativo en firme; y

b) Que la sanción sea aceptada y la infracción subsanada de conformidad con lo establecido en el tipo sancionatorio correspondiente.

PARÁGRAFO 1°. Habrá lesividad siempre que el contribuyente incumpla con sus obligaciones tributarias. El funcionario competente deberá motivarla en el acto respectivo.

PARÁGRAFO 2°. Habrá reincidencia siempre que el sancionado, por acto administrativo en firme, cometiere una nueva infracción del mismo tipo dentro de los dos (2) años siguientes al día en el que cobre firmeza el acto por medio del cual se impuso la sanción, con excepción de la señalada en el artículo 652 de este Estatuto y aquellas que deban ser liquidadas por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante.

El monto de la sanción se aumentará en un ciento por ciento (100%) si la persona o entidad es reincidente.

PARÁGRAFO 3°. Para las sanciones previstas en los artículos 640-1, numerales 1, 2, y 3 del inciso tercero del artículo 648, 652-1, numerales 1, 2 y 3 del 657, 658-1, 658-2, numeral 4 del 658-3, 669, inciso 6° del 670, 671, 672 y 673 no aplicará la proporcionalidad ni la gradualidad contempladas en el presente artículo.

PARÁGRAFO 4°. Lo dispuesto en este artículo tampoco será aplicable en la liquidación de los intereses moratorios ni en la determinación de las sanciones previstas en los artículos 674, 675, 676 y 676-1 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 5°. El principio de favorabilidad aplicará para el régimen sancionatorio tributario, aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior."



A su vez, el Acuerdo 671 de 2017,² el cual adoptó en el Distrito Capital la Ley 1819 de 2016 prescribe en el artículo 1º:

“ARTÍCULO 1º. Aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993, para la aplicación del régimen sancionatorio en el Distrito Capital se deberá atender a lo dispuesto en el presente artículo.

Quando la sanción deba ser liquidada por el contribuyente, agente retenedor, responsable o declarante:

1. La sanción se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del monto previsto en la ley, en tanto concurren las siguientes condiciones: (...)
2. La sanción se reducirá al setenta y cinco por ciento (75%) del monto previsto en la ley, en tanto concurren las siguientes condiciones: (...)

Aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad, en el régimen sancionatorio tributario.

Las normas mencionadas, señalan con claridad la aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad, en el régimen sancionatorio tributario.

Obsérvese que el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 está modificando el artículo 640 del Estatuto Tributario Nacional, y es concreto en determinar, que los citados principios son de aplicación del régimen sancionatorio tributario.

De igual manera, el artículo 1 del Acuerdo 671 de 2017 que adoptó en el Distrito Capital la Ley 1819 de 2016, prevé con fundamento en el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993, que para la aplicación del régimen sancionatorio en el Distrito Capital, deben tenerse en cuenta los principios mencionados.

Por su parte, el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 señala que “Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, de terminación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste.” (resaltado fuera del texto)

² “Por el cual se modifica el régimen sancionatorio y procedimental tributario, se adopta un mecanismo reparativo para las víctimas de despojo o abandono forzado y se dictan otras disposiciones hacendarias en Bogotá Distrito Capital”





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

De esta manera, con fundamento en el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993, se hace la remisión en el Distrito Capital de las normas previstas en el Estatuto Tributario Nacional, en lo relacionado con procedimiento, sanciones, y en general con la administración de los tributos distritales.

Lo anterior indica que los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad, tal como están regulados por el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016, son especiales para el régimen sancionatorio tributario, pues así está definido su ámbito de aplicación en las citadas normas.

No obstante, se precisa que dado que los temas de tipo ambiental, de tránsito y sanitarios tienen normatividad propia, es necesario revisar en cada caso, para establecer si éstas remiten a las normas del Estatuto Tributario para la aplicación de los principios aludidos en el presente concepto.

Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito, sanitarias y ambientales no tienen naturaleza tributaria.

Cabe precisar que las multas por infracciones a las normas de tránsito, sanitarias y ambientales no tienen naturaleza tributaria, así que no se les puede aplicar los citados principios, tal como están concebidos en el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016, y en el artículo 1 del Acuerdo 671 de 2017, pues se repite éstos se encuentran descritos sólo para las sanciones de tipo tributario.

Recordemos que los tributos comprenden los impuestos, tasas y contribuciones. Así lo ha definido reiteradamente la Corte Constitucional en sus pronunciamientos.

Veamos lo que advirtió la alta Corporación en la Sentencia C-260 de 2015:

“El concepto de tributo en la Constitución y como ha sido entendido por la Corte, comprende: i) un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones (...)”

Así mismo, en Sentencia C - 1114 de 2003 la Corte Constitucional sostuvo:

“El principio de legalidad de los tributos, establecido en el artículo 338 de la Carta, implica que la ley, las ordenanzas y los acuerdos que establezcan impuestos, tasas o contribuciones, deben fijar directamente sus elementos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Esta es una exigencia constitucional que resulta ineludible.” (Resaltado fuera del texto)

De otra parte, a través de la Sentencia C-495 de 1998, la Corte abordó el tema de la **naturaleza jurídica de las multas de tránsito**, otorgando particular importancia al



hecho de que las mismas estén contempladas no en normas departamentales o municipales, sino en el Código Nacional de Tránsito. Señalando a la vez, que las multas no tienen naturaleza tributaria y encuentran su origen en el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Respecto del Régimen sancionatorio por infracciones al medio ambiente y a la salubridad pública, la Corte Constitucional³ aseguró:

En materia medio ambiental y de salubridad pública la Constitución prevé que estos bienes jurídicos deben ser salvaguardados por el Estado a través de los dos campos de reglamentación administrativa. Por un lado, cuando la autoridad expide reglamentos autónomos o praeter legem en virtud de la competencia atribuida directamente por la Carta (art. 189-11), y del otro, cuando la materia es de la reserva legal, donde la administración solo emite reglamentos ejecutivos o secundum legem, por cuanto esta debe cumplir los fines de la policía y la facultad sancionadora administrativa dentro de los parámetros fijados por la norma legal.

En otro de sus apartes señala:

La Sala concluye, conforme los argumentos expuestos, que (i) el legislador ya estableció las conductas sancionables en materia ambiental en el Decreto-Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben ser respetadas por sus destinatarios, razón por la que el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 hizo un reenvío a estas; (...) (iii) los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, bien sean de carácter general como los reglamentos o de índole particular como las licencias, concesiones y permisos otorgados a los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales, deben respetar lo establecido en la ley, pudiendo derivarse de su desconocimiento infracciones en materia ambiental sin que con ello pueda entenderse que la administración crea la conducta sino que esta se deriva de la propia norma legal; (iv) estos actos administrativos lo que pretenden es coadyuvar a la materialización de los fines de la administración de preservar el medio ambiente respecto a variables de tiempo, modo y lugar que no podía el legislador prever. (...)

La Corte no pierde de vista la "naturaleza policiva de la función atribuida por la ley a las autoridades ambientales", que vigilan el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y condiciones establecidas en la ley, a las cuales están sujetos todos los usuarios del medio ambiente y de los recursos naturales. Asimismo, debe tenerse presente que en materia ambiental la actividad sancionatoria tiene un claro raigambre administrativo, toda vez que por expreso mandato superior corresponde a las autoridades de ese sector, con sujeción a la Constitución y a la ley, llevar a cabo las labores de control, inspección y vigilancia de las entidades y particulares que utilizan,

³ Corte Constitucional, Sentencia C-219/2017





aprovechan o afectan el medio ambiente y los recursos naturales (C.P. arts. 49, 70, 80, 188-11-22 y 370).

La jurisprudencia reseñada anteriormente permite establecer que las infracciones en materia de tránsito, ambiental, y sanitaria tienen normatividad propia, y que el procedimiento sancionatorio es eminentemente administrativo, lo cual excluye la naturaleza tributaria de este tipo de infracciones. Además, determina la facultad sancionadora del Estado por desconocimiento de las disposiciones.

Aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad a sanciones de tipo no tributario.

Ahora bien, veamos si estos principios son aplicables también a las sanciones de orden no tributario, como son las impuestas por infracción a las normas ambientales, de tránsito y transporte, y sanitarias.

La Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" dentro del Título III denominado "Procedimiento Administrativo General", consagra en el artículo 34:

"Artículo 34. 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."

Así mismo, en el mismo Título III se encuentra el Capítulo III titulado "Procedimiento Administrativo Sancionatorio", el cual en el artículo 47 dispone:

"Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes." (resaltado fuera del texto).

Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta el artículo 2 de la misma Ley 1437 de 2011, el cual establece:

"Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

(...)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código. (resaltado fuera del texto).

A su turno, el artículo 100 ídem sostiene:

“Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.”

Las normas mencionadas anteriormente establecen que, es de imperio aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1437 de 2001, salvo que exista norma especial sobre el tema.

Así las cosas, si no existe norma especial relacionada con los procedimientos administrativos sancionatorios, por infracción a normas ambientales, de tránsito y sanitarias, debe aplicarse la normatividad dispuesta en la Ley 1437 de 2011.

Con el fin de establecer si los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad se encuentran consagrados en el CPACA, se procede a revisar el artículo 50 el cual señala:

“Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.”





La norma en mención contempla ocho (8) criterios que la autoridad administrativa debe tener en cuenta para graduar y determinar la sanción administrativa a imponer por infracciones administrativas, lo cual conlleva implícitamente la aplicación de los **principios de gradualidad y proporcionalidad**.

Frente al tema, la Corte Constitucional ha señalado que en materia sancionatoria la ley debe no sólo describir o tipificar las conductas que dan lugar a sanciones, sino también **graduarlas de acuerdo con la magnitud del daño que causen o del riesgo que lo genere**, para que estén enmarcadas en **criterios de proporcionalidad y razonabilidad** que legitimen su poder sancionador, criterios que tienen un claro fundamento en el principio de equidad, consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

Así lo advirtió esta Corte en su Sentencia C-160 de abril 29 de 1998 con ponencia de la Magistrada Carmenza Isaza de Gómez:

“Es claro, entonces, que las sanciones que puede imponer la administración, deben estar enmarcadas en criterios de proporcionalidad y razonabilidad que legitimen su poder sancionador. Por tanto, en el caso en estudio, es necesario concluir que no todo error cometido en la información que se remite a la administración, puede generar las sanciones consagradas en la norma acusada.”

La proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones, en el marco de las infracciones tributarias, tiene un claro fundamento en el principio de equidad, consagrado en el artículo 363 de la Constitución, equidad que, en concepto de esta Corporación, no sólo debe predicarse de la obligación tributaria sustancial, sino que debe imperar en la aplicación y cuantificación de las sanciones que puedan llegarse a imponer, tanto por el desconocimiento de obligaciones tributarias de carácter sustancial, como de las accesorias a ella. El legislador, en este caso, es el primer llamado a dar prevalencia a estos principios, fijando sanciones razonables y proporcionadas al hecho que se sanciona. Pero, igualmente, los funcionarios encargados de su aplicación, están obligados a su observancia.”

En relación con las sanciones ambientales en particular, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia 703 de 2010, reiteró que éstas deben respetar el principio de proporcionalidad y gradualidad. Así lo afirmó:

“Los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009 establecen los tipos de medidas preventivas y las sanciones, indicando que se impondrán “de acuerdo con la gravedad de la infracción”, (...) en tanto que respecto de las sanciones, en este estadio ya no cabe hablar de la incertidumbre, pues la infracción ya ha debido ser comprobada, de donde la adecuación de la sanción, su proporcionalidad o razonabilidad han de ser apreciadas en cada caso concreto, siendo evidente que no todas las infracciones comprobadas revisten la misma gravedad, que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

no todas admiten el mismo tipo de sanción, que la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores.

Es pertinente tener en cuenta que el legislador en ocasiones no permite graduar la sanción, como por ejemplo, cuando establece un valor fijo para una conducta determinada, evento en el cual no es posible aplicar los criterios de proporcionalidad y gradualidad.

Frente al **principio de lesividad**, se tiene que es lesivo un comportamiento cuando produce perjuicio, lesión o daño.

El Parágrafo 1 del artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 indica que *“Habrá lesividad siempre que el contribuyente incumpla con sus obligaciones tributarias”*.

Retomando el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, se puede establecer sin lugar a dudas, respecto de las sanciones de tipo administrativo, que los numerales 1 y 3 del aludido artículo, contienen tácitamente el principio de lesividad, al tener como criterios para graduar la sanción, el “Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados” y la “Reincidencia en la comisión de la infracción.”

En relación con el **principio de favorabilidad**, el Parágrafo 5° del artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 estipula que este principio aplicará para el régimen sancionatorio tributario, aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior.

Este principio de rango constitucional, el cual está consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y que: *“(…) En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”* En este caso, téngase presente, que los principios del sistema penal son aplicables al sistema sancionatorio administrativo.

Conforme a lo planteado, se advierte que los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad se encuentran consagrados implícitamente en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, los criterios allí señalados son aplicables a las sanciones de tipo administrativo, como son las ambientales, de tránsito y sanitarias, entre otras, siempre y cuando no exista norma que contemple un procedimiento sancionatorio especial.





Por lo anterior, es clara la aplicación de estos principios en materia sancionatoria administrativa, pero de forma distinta a la prevista en el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 y en el Artículo 1 del Acuerdo 671 de 2017.

Beneficio para los deudores por multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito y transporte y de orden sanitario en el Acuerdo 671 de 2017

La Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital afirma en su solicitud que debe tenerse en cuenta que el artículo 1 del Acuerdo 671 de 2017 se refiere a la aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio tributario, y que dicho acuerdo incluyó también un beneficio temporal para los deudores por concepto de multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito y transporte cometidas en la jurisdicción de Bogotá, D.C., así como para los deudores por concepto de multas de orden sanitario impuestas por la Secretaría Distrital de Salud.

Frente a este asunto, al examinar el Acuerdo 671 de 2017 se establece que los beneficios temporales relacionados con multas de tránsito y sanitarias, se encuentran previstos en el artículo 16 del Acuerdo, el cual hace parte del Capítulo IV denominado "Otras Disposiciones", capítulo distinto del correspondiente al régimen sancionatorio y procedimiento tributario, donde obran los principios aquí mencionados.

Es preciso tener en cuenta también, el epígrafe del Acuerdo 671 de 2017, "*Por el cual se modifica el régimen sancionatorio y procedimental tributario, se adopta un mecanismo reparativo para las víctimas de despojo o abandono forzado y se dictan otras disposiciones hacendarias en Bogotá Distrito Capital*".

De lo anterior se puede colegir, que dichos beneficios temporales, forman parte de "las otras disposiciones" señaladas en el Acuerdo Distrital, y no del régimen sancionatorio tributario.

Aunado a lo dicho, se advierte que en ninguna parte del articulado se indica que los principios aludidos, comprendan sanciones distintas a las tributarias.

CONCLUSIONES:

Con base en lo expuesto, se procede a dar respuesta al problema jurídico planteado:

Los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad tal como están concebidos en el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 y en el artículo 1 del Acuerdo 671 de 2017, se aplican solo en materia tributaria, pues así está previsto en las citadas normas.



Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito, sanitarias y ambientales no son de naturaleza tributaria, por lo cual no se les puede aplicar los mencionados principios, en la forma como están regulados en la Ley 1819 de 2016 y en el Acuerdo 671 de 2017.

Sin embargo, siempre y cuando no exista norma que contemple un procedimiento sancionatorio especial, es de imperio aplicar el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, el cual contiene implícitamente los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad para graduar la sanción.

Por lo tanto, los criterios allí señalados se deben tener en cuenta, al momento de determinar las sanciones de tipo administrativo, como son las ambientales, de tránsito y transporte, y sanitarias.

En consecuencia, es evidente la aplicación de estos principios en materia sancionatoria administrativa, pero de forma distinta a la prevista en el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 y en el Artículo 1 del Acuerdo 671 de 2017.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Manuel Avila O.
 MANUEL ÁVILA OLARTE
 Director Jurídico de Hacienda (E)
 Correo Electrónico: mavila@shd.gov.co

Revisado por:	Manuel Avila Olarte
Proyectado por:	Fanny Fernández Mendoza <i>fuf</i>

