



# PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA COMERCIANTES, EMPRESARIOS Y ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

**Una publicación de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.**

Septiembre de 2021.

**Lina Vélez de Nicholls**  
Presidenta Ejecutiva

**Jorge Villegas Betancur**  
Secretario General y Vicepresidente Jurídico

**Autora:**

**Alicia Betancourt Mainieri**  
Coordinadora de la Especialización en Derecho Público de la  
Universidad Eafit y CEO de JurisDATA

**Equipo técnico:**

Jefatura de Estudios Jurídicos

**Coordinación editorial:**

Vicepresidencia de Comunicaciones y Mercadeo

**Edición y diagramación:**

Marcela Hernández Sanzón y Andrea Lopera ·Blanco Contenido·

**Los contenidos de esta publicación son propiedad de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, su reproducción total o parcial sin autorización expresa del titular está prohibida.**

**Todos los derechos reservados ©.**

**Calle 53 # 45-77. Medellín.**

## CONTENIDO

<b>1. Organización del Estado y sus características</b>	<b>5</b>
<b>2. Formas como las autoridades pueden relacionarse con los comerciantes, empresarios y con las Esal</b>	<b>13</b>
<b>3. ¿Para qué les sirve el procedimiento administrativo a los comerciantes, empresarios y a las Esal?</b>	<b>15</b>
<b>4. ¿Un requerimiento puede ser parte de un procedimiento administrativo?</b>	<b>17</b>
<b>5. Comparativo de algunos aspectos de los procedimientos administrativos</b>	<b>23</b>
<b>6. Tips sobre los procedimientos administrativos</b>	<b>25</b>
<b>7. Cómo identificar en tres pasos qué procedimiento aplica</b>	<b>27</b>

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA COMERCIANTES, EMPRESARIOS Y ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

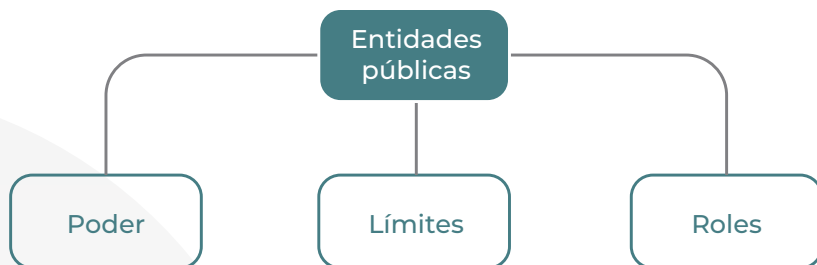
### Introducción

Para el ejercicio de sus actividades, los comerciantes, empresarios y entidades sin ánimo de lucro (Esal), en ocasiones, se relacionan con autoridades o entidades públicas, como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP); las secretarías de Salud, Planeación y Hacienda; Catastro; la Contraloría General de la República; la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Superintendencia de Sociedades, entre otras. Y es común que reciban de ellas requerimientos, oficios, resoluciones u otros actos administrativos y comunicaciones; y que deban cumplir con las normas y decisiones que establezcan.

Por su naturaleza, las entidades públicas tienen características que los comerciantes, empresarios y las Esal deben tener en cuenta para lograr un mejor relacionamiento con ellas, para saber en qué momento pueden hacerlo de manera más asertiva y para identificar la forma en la que estas deben actuar.

## 1. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Gráfico 1. Principales características de las entidades públicas.

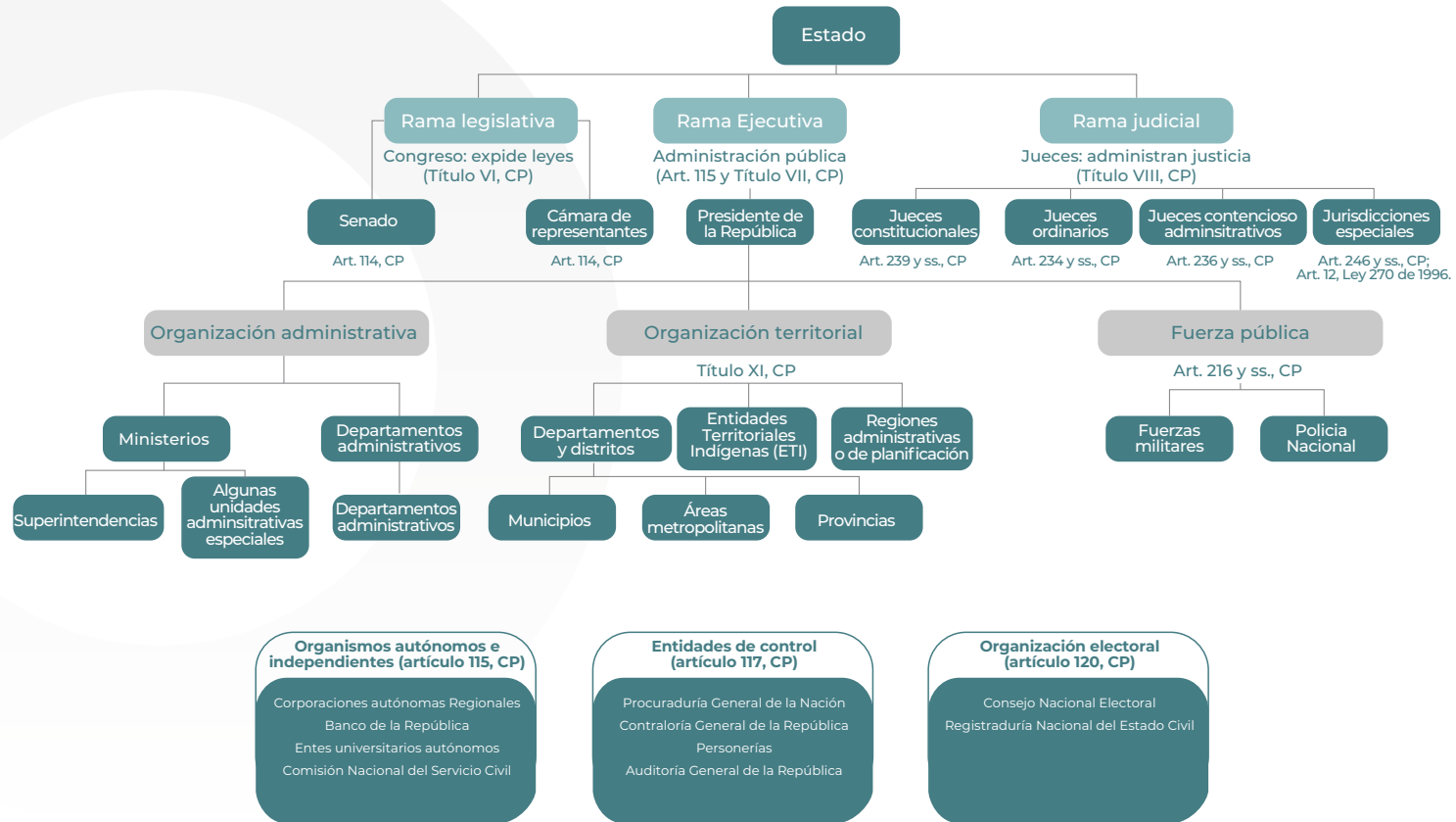


### 1.1. Poder de las entidades del Estado

La palabra Estado se usa normalmente para hablar del orden jurídico y del orden político definido por la Constitución Política de Colombia (CP). En el día a día de las personas, el Estado está representado por entidades públicas; por quienes trabajan en ellas (artículo 125, CP); por las normas que emiten (numeral 1, artículo 277, CP, entre otros), o por asuntos públicos (artículo 2, CP, entre otros), esto incluye temas relacionados con: el interés general, el medio ambiente, infraestructura y obras públicas, salud, el bienestar, la convivencia, cultura, entre otros.

Las entidades del Estado están organizadas, según las funciones y finalidades que tengan, en ramas del poder público (artículo 133, CP):

Gráfico 2. Organización general del Estado.



En el sitio web de cada entidad suele haber una sección sobre su historia, qué hace y, por lo general, qué tipo de entidad es. En ocasiones, el nombre completo de algunas permite identificar esto también.

Ejemplo:

- ▶ Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP): es una unidad administrativa especial del sector de hacienda y crédito público (artículo 1, Decreto 575 de 2013).
- ▶ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN): es una unidad administrativa especial del orden nacional del sector de hacienda y crédito público (artículo 2, Decreto 2117 de 1992).
- ▶ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC): es un ministerio (artículo 16, Ley 1341 de 2009).
- ▶ La Secretaría de Salud es una dependencia municipal o departamental, así como la de Hacienda o la oficina de Catastro.
- ▶ En general, una entidad pública actúa como autoridad porque tiene poder de decisión, sea para regular un tema, sancionar, otorgar un permiso o requerir información.

Ejemplo:

- ▶ El presidente de la República puede regular a través de decretos, resoluciones y otro tipo de órdenes (numeral 11, artículo 189, CP).
- ▶ La Corte Suprema de Justicia puede decidir los recursos de casación que se presenten (numeral 1, artículo 235, CP).
- ▶ La Policía Nacional puede hacer cumplir la Constitución Política y demás normas vigentes (numeral 2, artículo 10, Ley 1801 de 2016).
- ▶ El procurador General de la Nación debe vigilar el cumplimiento de la constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos (numeral 1, artículo 277, CP).

## 1.2. Límites de las actividades de las entidades públicas

En Colombia, las entidades públicas deben cumplir con el principio de legalidad que es el límite para el desarrollo de sus actividades o actuaciones y del ejercicio del poder de las autoridades del Estado. Este es definido en la constitución y en las demás normas jurídicas vigentes como leyes, resoluciones, decretos, entre otros (artículos 4 y 6, CP).

El principio de legalidad se viola, entre otras acciones, cuando la entidad pública:

- ▶ Realiza algo que no está expresamente autorizado por alguna norma jurídica.
- ▶ Omite cumplir una obligación.
- ▶ Toma decisiones en contra de la constitución.

Cuando una autoridad no cumple este principio, puede ser controlada con una demanda ante el juez contencioso administrativo, que es el juez especializado en conocer el funcionamiento del Estado, aunque también, dependiendo del caso, pueden existir otros mecanismos de control.

**El principio de legalidad permite identificar si una entidad es competente o no para suministrar información, investigar y decidir, entre otras funciones:**

Gráfico 3. Parámetros de legalidad y competencia.



**QUÉ:** sobre qué temas.

**CÓMO:** en qué forma puede hacerlo y qué requisitos debe cumplir.

**CUÁNDO:** en qué momento.

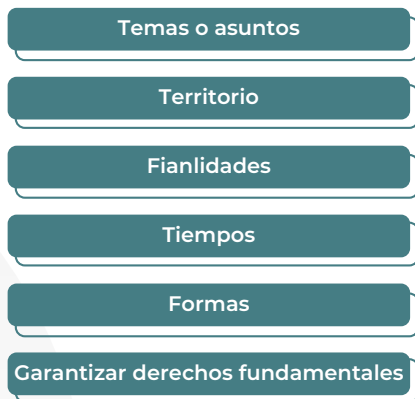
**PARA QUÉ:** finalidades en favor del interés público.

**DÓNDE:** en qué parte del territorio.



Los límites que establece el principio de legalidad pueden ser de temas o asuntos, territorio, formas y tiempos, y deben garantizar derechos fundamentales como el derecho de petición (artículo 23, CP; Ley 1755 de 2015) y el derecho al debido proceso (artículo 29, CP).

Gráfico 4. Tipos de límites legales para el Estado.



### 1.2.1. Temas

Los organismos del Estado se caracterizan por tener autoridad sobre determinados temas. Por esto, una entidad pública solo debe realizar actividades relacionadas con aquellos autorizados por la ley.

La Superintendencia de Industria y Comercio, por ejemplo, es una autoridad en temas de competencia desleal (artículo 143, Ley 446 de 1998), de registro de marca (artículo 15, Decreto 2591 de 2000 compilado en el Decreto 1074 de 2015) y protección de datos personales (artículo 17, Ley 1266 de 2008; artículo 19, Ley 1581 de 2012); mientras que la Superintendencia de Sociedades lo es en temas de sociedades mercantiles (artículo 217, Decreto 410 de 1971).

### 1.2.2. Territorio

El Estado, para desarrollar sus funciones que buscan el interés general y la garantía de los derechos, está representado en todo el territorio colombiano por diferentes organismos que, de acuerdo con su finalidad, pueden ser (artículos 1, 2 y 285, CP):

Nacionales: están en todo el territorio colombiano, como la DIAN, la UGPP, las superintendencias y los ministerios.

Departamentales: como las secretarías y las asambleas de los departamentos.

Municipales: como las secretarías y los concejos de los municipios.

Gráfico 5. Organización del Estado en el territorio.



Cuando una entidad del Estado realiza actividades que no le corresponden o en un territorio no autorizado por la ley, actúa por fuera de su competencia y puede ser demandada ante un juez (artículos 135 y 137, Ley 1437 de 2011; artículo 1, Ley 393 de 1997).

### 1.2.3. Finalidades

En su actuación o actividad, las entidades públicas deben perseguir los fines esenciales del Estado, como promover la prosperidad general, garantizar los derechos constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y mantener un orden justo (artículo 2, CP).

Además de esto, las autoridades administrativas deben cumplir con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, entre otros (artículo 209, CP).

### 1.2.4. Tiempos, formas y derechos

Los tiempos, las formas y los derechos que se deben garantizar se encuentran en la regulación vigente que, por regla general, se definen en lo que se conoce como procedimiento administrativo (artículo 34, Ley 1437 de 2011).

## 1.3. Roles de las entidades públicas frente a los comerciantes, empresarios y a las Esal

- ▶ Con el Congreso de la República: se da principalmente cuando expide leyes que inciden en su actividad. También, cuando realiza gestión regulatoria de manera directa o a través de gremios y asociaciones (artículo 114, CP).
- ▶ Con los jueces: en ocasiones, la relación se presenta porque hacen parte de un proceso judicial, como demandantes o demandados, y cuando pueden tener información relacionada con un caso que está siendo analizado por un juez (artículo 15, Ley 1564 de 2012).

Los comerciantes, empresarios y las Esal suelen relacionarse de manera más cotidiana con las entidades que hacen parte de la administración pública, como las superintendencias, el DANE, la DIAN, los concejos municipales, las asambleas departamentales y las secretarías de alcaldías y gobernaciones. Y, en algunos casos, también con entidades dedicadas a hacer inspección, vigilancia y control como las personerías, la Procuraduría General de la Nación o la Contraloría General de la República (artículos 117 y 118, CP).

En resumen, las entidades de la administración pública tienen diferentes roles según el tipo de persona o entidad a la que se dirijan. Por ejemplo, con los comerciantes, empresarios y con las Esal pueden:

- ▶ Crear nuevas normas que les aplican.
- ▶ Ser la autoridad que da permisos o licencias para su funcionamiento y, entre otros, para desarrollar determinadas actividades.
- ▶ Ser organismos autorizados por la ley para hacer vigilancia y control del cumplimiento de algunos requisitos legales.

Sin importar el rol que ejerzan, las entidades de la administración pública deben cumplir con una forma de actuar, es decir, con un procedimiento administrativo.

## Caja de herramientas

### **Entidades**

Contraloría: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

DIAN: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia: [www.mintic.gov.co](http://www.mintic.gov.co)

UGPP: [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co)

Superintendencia de Industria y Comercio: [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co)

Superintendencia de Sociedades: [www.supersociedades.gov.co](http://www.supersociedades.gov.co)

**Nota:** como el Catastro y las secretarías de Salud, de Planeación y de Hacienda hacen parte de las alcaldías y gobernaciones, por lo general su información se encuentra en la página web de estas entidades.

### **Normas**

Constitución Política de Colombia: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1687988>

Decreto 410 de 1971: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1833376>

Decreto 2117 de 1992: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1402307>

Decreto 2591 de 2000: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1470809>

Decreto 575 de 2013: [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1855245#ver\\_1855284](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1855245#ver_1855284)

Decreto 1074 de 2015: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019935>

Ley 270 de 1996: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1657238>

Ley 393 de 1997: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659485>

Ley 446 de 1998: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1660326>

Ley 1266 de 2008: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1676616>

Ley 1341 de 2009: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1677762>

Ley 1437 de 2011: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Ley 1480 de 2011: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1681955>

Ley 1564 de 2012: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683572>

Ley 1581 de 2012: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684507>

Ley 1755 de 2015: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=30019906>

Ley 1801 de 2016: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30021736>

## 2. FORMAS COMO LAS AUTORIDADES PUEDEN RELACIONARSE CON LOS COMERCIANTES, EMPRESARIOS Y CON LAS ESAL

Las autoridades administrativas, dependiendo del rol que tengan, se relacionan y comunican de manera diferente con los comerciantes, empresarios y con las Esal.

- ▶ Con requerimientos:
  - Cuando les solicitan información o documentos.
  - Cuando les hacen inspección, vigilancia o control.
  
- ▶ Con oficios:
  - Cuando les comparten información de interés.
  - Cuando les solicitan información o documentos.
  
- ▶ Con actos administrativos:
  - Cuando les informan sobre decisiones que han tomado, como iniciar una investigación; sancionarlas; normas nuevas que deben cumplir; cuando conceden o niegan un permiso o una solicitud, y cuando les envían actos administrativos que son decisiones de las autoridades sobre determinado asunto (artículos 17, 47, 49 y otros, Ley 1437 de 2011) y que, normalmente, son documentos que reciben nombres como circular, carta circular, resolución, decreto, acuerdo municipal, ordenanza departamental, entre otros.
  
- ▶ Con visitas:
  - Cuando hacen inspección, vigilancia o control.

De acuerdo con la competencia que tengan, unas entidades pueden hacer requerimientos para algunos casos y otras no. Esto depende de los límites definidos en las normas jurídicas.

**Ejemplo:** la DIAN puede hacer requerimientos sobre asuntos tributarios (artículo 631, Decreto 624 de 1989) y la UGPP sobre el cumplimiento en el pago de la seguridad social (artículo 178, Ley 1607 de 2012), pero no al revés, a menos de que exista una norma vigente que les dé esa competencia.

**Ejemplo:** la Secretaría de Salud puede hacer una visita de inspección sanitaria a un establecimiento que funciona como restaurante para verificar las condiciones sanitarias (artículo 3, Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social), pero no para hacer investigaciones sobre el cumplimiento de la política de protección de datos personales (artículo 19, Ley 1581 de 2012).

Independiente de cómo se relacionan las autoridades administrativas con los comerciantes, empresarios y con las Esal, siempre les deben garantizar su derecho al debido proceso, la confidencialidad de la información, la protección de datos personales y la libertad de empresa, entre otros.

## Caja de herramientas

### **Entidades**

DIAN: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

UGPP: [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co)

### **Normas**

Decreto 624 de 1989: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1132325>

Ley 1437 de 2011: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Ley 1581 de 2012: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684507>

Ley 1607 de 2012: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684783>

Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30033811>

### 3. ¿PARA QUÉ LES SIRVE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS COMERCIANTES, EMPRESARIOS Y A LAS ESAL?

El procedimiento administrativo es la forma en que la autoridad administrativa debe actuar para tomar decisiones que pueden incidir de manera positiva o negativa en los comerciantes, empresarios y en las Esal (artículo 35, Ley 1437 de 2011). En otras palabras, hasta dónde puede ir en sus decisiones y cómo puede hacerlo.

Este procedimiento, en el que se definen los tiempos de respuesta y las oportunidades que tienen de defensa o de participación ciudadana (artículos 37, 38, 40, 46, 47, 47A, 48, 49A, entre otros, Ley 1437 de 2011), les sirve a los comerciantes, empresarios y a las Esal para tener una mejor relación con las entidades públicas porque les da claridad sobre:

- ▶ Qué pueden hacer.
- ▶ Cómo lo pueden hacer.
- ▶ Sobre qué pueden decidir.
- ▶ Cómo y cuándo pueden relacionarse con ellas.

Las decisiones que toman las autoridades administrativas quedan consignadas en actos administrativos, independiente de que se llamen resoluciones, circulares, decretos o que reciban otro nombre; y pueden dirigirse a personas, empresas o entidades específicas, o a la población en general (artículo 138, Ley 1437 de 2011). Por ejemplo:

#### **Acto administrativo general: cuando un alcalde regula un tema para todos los ciudadanos**

Cuando el alcalde ordena un toque de queda nocturno, es una decisión de carácter general que se imparte a través de un decreto. Luego, se difunde por redes sociales, televisión, radio y otros medios de comunicación.

Aunque es una decisión que puede afectar la operación de algunos comerciantes, empresarios y Esal, como la medida es general, se trata de un acto administrativo general.

#### **Acto administrativo particular: cuando una entidad sanciona o inicia un cobro coactivo**

La persona Z le ha incumplido a la Secretaría de Hacienda del municipio X el pago de algunos impuestos. En consecuencia, la Secretaría ordenó el mandamiento de pago sin resultados y decidió iniciar un proceso de cobro coactivo (que se realiza con un acto administrativo) en contra de Z para lograr el pago efectivo. El procedimiento de cobro coactivo le permite a la Secretaría de Hacienda tomar medidas para lograr el pago efectivo sin necesidad de orden judicial, como, por ejemplo: embargar cuentas o propiedades.

Esta es una decisión que afectará únicamente a Z, por eso es posible identificar que se trata de un acto administrativo particular.

Reconocer el tipo de decisión permite comprender lo que los comerciantes, empresarios y las Esal pueden hacer para intentar cambiarla, para hacer valer sus derechos o para identificar si es una medida obligatoria para ellos.

Cuando la Superintendencia de Sociedades sanciona a una sociedad por incumplir sus órdenes o por romper las reglas, sean leyes o los propios estatutos, debe seguir un procedimiento administrativo particular que garantice el derecho de defensa de la presunta infractora (numeral 12, artículo 8, Decreto 1736 de 2020; numeral 3, artículo 86, Ley 222 de 1995; artículo 29, CP; numeral 1, artículo 3, Ley 1437 de 2011; artículos 1 y 47, Ley 1437 de 2011). Mientras que cuando un concejo municipal decide cambiar el uso del suelo de residencial a comercial en algunas zonas del territorio (numeral 7, artículo 313, CP), debe hacerlo a través de un procedimiento administrativo general.

**Para los comerciantes, empresarios y las Esal la diferencia más importante en estos ejemplos se encuentra en el tipo de participación que pueden tener en cada caso.**

En el primer ejemplo, tendrán derecho a defenderse y demostrar que cumpliero; en el segundo, tendrán la oportunidad de participar en las audiencias públicas que realice la corporación municipal para opinar, preguntar y conocer el cambio que se puede dar (numeral 6, artículo 3, Ley 1437 de 2011; artículo 4, Ley 388 de 1997; numeral 1, artículo 3, Ley 1437 de 2011).

## Caja de herramientas

### **Entidades**

Superintendencia de Sociedades: [www.supersociedades.gov.co](http://www.supersociedades.gov.co)

### **Normas**

Constitución Política de Colombia: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1687988>

Decreto 1736 de 2020: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30040272>

Ley 222 de 1995: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1655766>

Ley 388 de 1997: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1659295>

Ley 1437 de 2011: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>



## 4. ¿UN REQUERIMIENTO PUEDE SER PARTE DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO?

Para tomar decisiones frente a determinada situación, las autoridades deben tener la mayor información para que estas estén de acuerdo con el derecho y con la realidad particular (artículos 4 y 6, CP; numerales 1 y 3, artículo 3, Ley 1437 de 2011).

Es en estos casos cuando pueden realizar un requerimiento, que es una solicitud o petición, a comerciantes, empresarios y a las Esal que tengan relación con la situación analizada. Si estos requerimientos no son atendidos de manera adecuada y en el tiempo de ley, se pueden generar sanciones.

Es posible que los requerimientos también surjan de una actividad de vigilancia o de monitoreo que puede alertar a las entidades de inspección y control sobre presuntas irregularidades. En consecuencia, la entidad puede decidir abrir una investigación.

Existen requerimientos que no hacen parte de procedimientos administrativos, como lo son algunas solicitudes de datos que realiza el DANE para producir información estadística nacional (artículo 5, Ley 79 de 1993). Es diferente que, después, el DANE emita sanciones por el incumplimiento con la entrega de la información exigida. En este caso, tendría que iniciar un procedimiento administrativo con fines sancionatorios (artículo 47, Ley 1437 de 2011).

### 4.1. Forma de actuar de las autoridades: procedimiento administrativo

Las autoridades administrativas actúan, entre otros casos, cuando (artículo 4, Ley 1437 de 2011):

- ▶ Les presentan un derecho de petición que debe ser contestado con una decisión, por ejemplo, cuando les solicitan revocar una sanción o regular determinado asunto.
- ▶ La entidad, de manera oficiosa, decide iniciar una actividad, por ejemplo, realizar actividades de inspección y vigilancia.
- ▶ Una persona se acerca a la administración en cumplimiento de una obligación, por ejemplo, cuando paga el impuesto predial o solicita una licencia de construcción.

El resultado del procedimiento administrativo será una decisión sobre un tema o caso concreto (artículo 43, Ley 1437 de 2011).

Para los comerciantes, empresarios y para las Esal el que exista un procedimiento administrativo significa que la autoridad puede tomar una decisión que lo impacta y en la que puede participar para ser escuchado (numeral 1, artículo 3, Ley 1437 de 2011).

En los procedimientos que terminan con actos administrativos particulares se pueden presentar recursos para intentar cambiar la decisión (artículo 74 y ss., Ley 1437 de 2011).

Por regla general, los procedimientos están definidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; pero cuando existe una norma especial sobre el tema o que regula a la autoridad que tomará la decisión, se aplica el procedimiento especial (artículo 34, Ley 1437 de 2011).

## 4.2. Tipos de procedimiento administrativo

Gráfico 6. Tipos de procedimiento administrativo.



### 4.2.1. Procedimiento administrativo general

- ▶ Este procedimiento es un claro ejemplo del ejercicio del poder de la entidad pública en la que basta la decisión del funcionario competente y la publicación del acto administrativo para exigir su cumplimiento.
- ▶ Es un procedimiento común para regular temas que aplican a todas las personas que cumplan con las condiciones definidas en la norma.
- ▶ Normalmente es utilizado por alcaldes, gobernadores, superintendencias, ministerios e incluso por el presidente de la República.

Gráfico 7. Principales etapas procedimiento administrativo general.



### Ejemplo:

El directorio de la DIAN emite una resolución en la que establece las condiciones que deben cumplir los comerciantes, empresarios y las Esal para facturar electrónicamente (Resolución 000042 de 2020, DIAN).

Una vez definido el tema a regular, lo firma un funcionario competente de la entidad; y para hacerlo exigible a todas las personas que cumplan las condiciones definidas en la norma, se publica en el medio oficial.

### 4.2.2. Procedimientos que terminan con actos administrativos particulares

Existen tres tipos de procedimientos administrativos que pueden terminar con decisiones que impactan a una persona específica, pero que se diferencian según su finalidad: sancionatorio, cobro coactivo y procedimiento administrativo particular.

#### 4.2.2.1. Sancionatorio

Cuando el resultado del procedimiento o trámite puede terminar con la imposición de una sanción, sea una multa, el cierre de un establecimiento o cualquier otro tipo de orden.

Gráfico 8. Principales etapas procedimiento administrativo sancionatorio.



Ejemplo:

La UGPP detecta, por ejemplo, que el comerciante tiene inconsistencias en los pagos a la seguridad social. Por lo tanto, decide enviar un requerimiento en el que le informa que abrirá la investigación por ser sospechoso de incumplir con el pago de aportes y que el resultado de la misma puede resultar en una sanción (artículo 3, Decreto 3033 de 2013). Además, le puede dar la oportunidad de aceptar y realizar el pago, o de defenderse en el trámite administrativo.

El comerciante decide presentar su defensa a la UGPP. Para esto, le solicita pruebas a la UGPP y le presenta aquellas con las que puede defenderse (numeral 1, artículos 3 y 47, Ley 1437 de 2011).

La UGPP, teniendo en cuenta las pruebas del caso, incluyendo las que presentó el comerciante, analiza la situación y toma la decisión de sancionar o no.

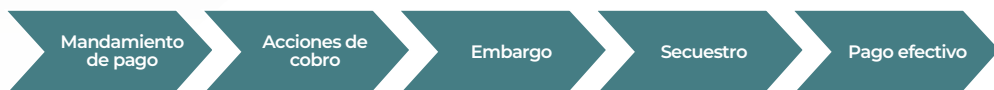
Si decide sancionar, le notifica al comerciante presentándole la resolución que contiene la decisión y las razones de la misma, y, de haberlos, los mecanismos y recursos que tiene para intentar cambiar la decisión.

El comerciante considera que tiene razones para presentar los recursos y lo hace dentro del tiempo de ley. Después, la autoridad correspondiente de revisar el recurso (segunda instancia) lo analiza con la misma información que lo analizó antes (primera instancia).

#### 4.2.2.2. Cobro coactivo.

Cuando la finalidad es lograr el pago efectivo de un dinero que se le debe a la entidad.

Gráfico 9. Principales etapas del proceso de cobro coactivo.



Ejemplo:

Una persona X llevaba mucho tiempo sin pagar algunos impuestos municipales. En consecuencia, la Secretaría de Hacienda del municipio le notifica un mandamiento de pago en el que le ordena saldar la obligación más los intereses correspondientes.

Sin embargo, X no logró hacerlo, por lo que la secretaría decidió embargarle una propiedad que estaba a su nombre y que podía respaldar la obligación. Finalmente, X consigue el dinero para pagar y acude al municipio para firmar un acuerdo de pago.

Otra variante para este caso es que X se da cuenta de que el cobro coactivo de la entidad había prescrito, de manera que no era exigible (artículo 817, Decreto 624 de 1989).

#### 4.2.2.3. Procedimiento administrativo particular.

Cuando la decisión incide en personas específicas, pero no busca sancionar ni cobrar dinero.

Gráfico 10. Principales etapas del procedimiento administrativo particular.



Ejemplo:

Cuando se le hace un reconocimiento a una Esal por las actividades positivas que realiza en el territorio.

#### **Los procedimientos administrativos particulares son especialmente importantes:**

La notificación: para que el empresario, comerciante o Esal conozca el caso en el que es sospechoso y pueda defenderse (artículos 56, 66 y ss., Ley 1437 de 2011).

- ▶ La garantía del derecho al debido proceso: con el cumplimiento de la notificación que se debe realizar en la forma y tiempo definido en la ley, y con la oportunidad de ser escuchado, de presentar y de solicitar pruebas (numeral 1, artículos 3, 40, 47, 48 y 77, Ley 1437 de 2011).
- ▶ Recursos: mecanismos que se pueden usar para cambiar la decisión (artículo 74 y ss., Ley 1437 de 2011).
- ▶ El efecto directo o indirecto que la decisión de la autoridad administrativa puede tener en el empresario, comerciante o Esal, y que, en algunas ocasiones, puede incidir en el desarrollo de sus actividades (artículo 43, Ley 1437 de 2011).
- ▶ Toda decisión debe estar debidamente justificada, es decir, no debe ser arbitraria, sino que debe responder a finalidades del Estado, a la aplicación del derecho y al análisis del caso concreto (artículo 42, Ley 1437 de 2011).

Las diferencias entre uno y otro tipo de trámite particular, además de las finalidades, van a definir el alcance de la decisión; el rol del empresario, comerciante o Esal, y lo que puede esperar; las etapas del proceso, y las garantías mínimas.

## Caja de herramientas

### **Entidades**

DANE: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

DIAN: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

UGPP: [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co)

### **Normas**

Decreto 624 de 1989: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1132325>

Decreto 3033 de 2013: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1508863>

Constitución Política de Colombia: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1687988>

Ley 79 de 1993: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1625867>

Ley 1437 de 2011: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Resolución 000042 de 2020 de la DIAN: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20000042%20de%2005-05-2020.pdf>

## 5. COMPARATIVO DE ALGUNOS ASPECTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Criterio para el empresario, comerciante o Esal	Procedimiento administrativo general (art. 34 y ss., Ley 1437 de 2011).	Procedimiento sancionatorio (art. 47 y ss., Ley 1437 de 2011).	Cobro coactivo (art. 98 y ss., Ley 1437 de 2011).	Procedimiento administrativo particular (art. 34 y ss., Ley 1437 de 2011).
Posible resultado	Norma que debe cumplir.	Ser o no sancionado.	Verse obligado a pagar, a ser embargado, a llegar a un acuerdo de pago o a solicitar la revocatoria del acto administrativo que dio origen al cobro.	Recibir efectos positivos o negativos de manera directa.
Publicidad	Se publica en el medio oficial.	Se notifica a la persona sospechosa.	Se notifica al deudor.	Se notifica al interesado.
Participación del empresario, comerciante o Esal	Puede presentar peticiones, participar en audiencias públicas, comentar el proyecto, proponer un proyecto, entre otros espacios de participación ciudadana.	Defendiéndose. Presentando recursos.	Demostrando el pago. Demostrando la inexistencia de la obligación u otro argumento para probar que no está obligado a pagar. Realizando el pago.	Presentando sus comentarios.  Interponiendo recursos.
Garantías especiales	Publicidad y transparencia de la información.	Presunción de inocencia. A no ser juzgado por conductas de otro. A la proporcionalidad de la sanción en relación con la infracción cometida.	Al debido proceso. A ser notificado.	Ser notificado. Tener la oportunidad de participar en el procedimiento o trámite.

## Caja de herramientas

### **Norma**

Ley 1437 de 2011: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>



## 6. TIPS SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Otras situaciones que se pueden presentar en el procedimiento administrativo son:

**Requerimientos de autoridad:** son las solicitudes que, dentro de un procedimiento administrativo o antes de iniciarlo, pueden hacer las autoridades a los comerciantes, empresarios y a las Esal (artículo 17, Ley 1755 de 2015).

**Revocatoria de actos administrativos:** es cuando la autoridad administrativa deja sin efectos una decisión en firme, es decir en la que ya no se pueden presentar recursos. Lo puede hacer en cualquier tiempo y puede surgir por voluntad de la entidad o por solicitud debidamente justificada del comerciante, el empresario o de la Esal (artículo 93 y ss., Ley 1437 de 2011).

**Silencio administrativo:** es el significado que se le da a la no respuesta de la entidad pública que puede ser positivo o negativo. Se considera silencio administrativo positivo cuando se entiende que es a favor de lo que se solicitó (artículo 84, Ley 1437 de 2011); y negativo, cuando se entiende que no es favorable (artículo 83, Ley 1437 de 2011). El silencio administrativo negativo es la regla general porque para que exista silencio administrativo positivo debe existir una norma que lo indique para cada tipo de caso (artículo 86, Ley 1437 de 2011).

**Tutela:** es un mecanismo constitucional para la protección de los derechos fundamentales. Eventualmente se puede usar como mecanismo de defensa en los procedimientos administrativos cuando, por ejemplo, el comerciante, empresario o la Esal considera que alguno de sus derechos, como el de petición o el del debido proceso, fue vulnerado (artículo 86, CP).

**Demandas de nulidad:** consiste en poner en conocimiento del juez de lo contencioso administrativo posibles irregularidades del acto administrativo para que deje de generar efectos. En ocasiones, se busca también que la situación vuelva a estar como antes de la decisión. Por ejemplo, si por una decisión se tuvo que pagar una sanción, al anularla se espera que el dinero sea devuelto (artículos 184 y 189, Ley 1437 de 2011).

## Caja de herramientas

### **Normas**

Constitución Política de Colombia: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1687988>

Ley 1437 de 2011: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Ley 1755 de 2015: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=30019906>

## 7. CÓMO IDENTIFICAR EN TRES PASOS QUÉ PROCEDIMIENTO APLICA

### **Paso 1. Identifica la autoridad**

Al principio y al final del documento suele aparecer el nombre de la autoridad.

### **Paso 2. Identifica el tema y la intención**

Al leer el documento se puede determinar si es un requerimiento, un oficio o un acto administrativo. En este se explica también la finalidad de la actuación.

### **Paso 3. Identificar la norma que aplica al tema o actividad**

Por lo general, en el documento que contiene la decisión se exponen las razones por las que hace el requerimiento, oficio o acto administrativo, y se mencionan las normas que se aplican.

Algunos temas y entidades tienen normas especiales para el procedimiento. En ellas se cambian términos y se adicionan o cambian requisitos.

### **Ejemplo de procedimiento especial para actos administrativos generales:**

A diferencia de las decisiones que puede tomar un gobernador o un alcalde, las de las asambleas departamentales, que quedan consignadas en ordenanzas, deben cumplir con unos requisitos de cuórum, de decisión y de sesiones (artículo 60, Decreto 1222 de 1986).

### **Ejemplo de un procedimiento especial para actos administrativos especiales:**

Para el desarrollo de las actividades de su empresa, un comerciante tiene varios vehículos a su nombre y, en consecuencia, múltiples comparendos. El empresario puede acogerse al beneficio de pronto pago, lo que implica aceptar que es responsable de las infracciones y recibir un descuento.

También, puede pedirle a la Secretaría de Tránsito las pruebas que tienen en su contra y solicitar una audiencia (artículo 136, Ley 769 de 2002). En la audiencia cuenta su versión, presenta las pruebas y solicita otras tantas a la Secretaría, que las analiza y, en la misma audiencia, toma la decisión y la notifica.

## Caja de herramientas

### **Normas**

Decreto 1222 de 1986: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1246421>

Ley 769 de 2002: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1826223>

## Glosario

**Acto administrativo:** es un acto unilateral de las autoridades administrativas sobre determinado asunto. Normalmente, son documentos que reciben el nombre de circular, carta circular, resolución, decreto, acuerdo municipal, ordenanza departamental, entre otros.

**Autoridad pública:** entidad pública que puede tomar decisiones sobre las personas.

**Autoridad administrativa:** entidades públicas o particulares encargadas de la administración pública (artículo 104, Ley 1437 de 2011).

**Competencia:** parámetros según los cuales el ejercicio de las funciones de una autoridad pública se realiza de acuerdo con la constitución y con la ley (artículo 4 y 6, CP; numeral 1, artículo 3, Ley 1437 de 2011).

**Demanda de nulidad:** es un medio para controlar las decisiones (acto administrativo) de las autoridades administrativas poniéndolas en conocimiento del juez (artículo 184 y 189, Ley 1437 de 2011).

**Estado:** conjunto de entidades públicas que ejercen poder político para lograr las finalidades y principios constitucionales (artículos 1 y 113, CP).

**Juez contencioso administrativo:** es el juez experto en las características especiales que tienen las entidades públicas y en otros temas públicos.

**Legalidad:** es la forma en la que el derecho limita el poder del Estado al derecho.

**Normas jurídicas:** son las normas de obligatorio cumplimiento expedidas por una autoridad competente.

**Procedimiento administrativo:** es la forma en la que se deben desarrollar las actuaciones de la administración pública (artículo 34, Ley 1437 de 2011).

**Recurso:** es un mecanismo jurídico para intentar modificar algunas decisiones de las autoridades judiciales (literales c y g, artículo 125, Ley 1437 de 2011) o administrativas (artículo 74 y ss., Ley 1437 de 2011).

**Regulación:** actos administrativos que buscan dirigir la conducta de las personas.

**Requerimiento de autoridad:** solicitud realizada por una autoridad cuyo tiempo de respuesta y obligatoriedad podrá variar dependiendo de las normas que regulan a dicha autoridad.

**Resolución:** es un tipo de norma jurídica que suele ser un acto administrativo definitivo porque, como su nombre lo dice, resuelve algo (artículo 43, Ley 1437 de 2011).

**Revocatoria:** es un mecanismo jurídico con el que una autoridad administrativa puede dejar sin efectos una decisión que haya tomado (artículo 93 y ss., Ley 1437 de 2011).

**Silencio administrativo:** es el resultado de una petición que no fue respondida por la autoridad dentro del tiempo definido por la ley (artículos 83 y ss., Ley 1437 de 2011).

**Tutela:** es un derecho y un mecanismo constitucional que le permite a toda persona solicitar a un juez la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (artículo 86, CP).

## Referencias normativas

### Normas

Constitución Política de Colombia: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1687988>

Decreto 410 de 1971: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1833376>

Decreto 1222 de 1986: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1246421>

Decreto 624 de 1989: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1132325>

Decreto 2117 de 1992: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1402307>

Decreto 2591 de 2000: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1470809>

Decreto 575 de 2013: [https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1855245#ver\\_1855284](https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1855245#ver_1855284)

Decreto 3033 de 2013: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1508863>

Decreto 1074 de 2015: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019935>

Decreto 1736 de 2020: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30040272>

Ley 79 de 1993: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1625867>

Ley 222 de 1995: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1655766>

Ley 270 de 1996: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1657238>

Ley 388 de 1997: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1659295>

Ley 393 de 1997: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659485>

Ley 446 de 1998: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1660326>

Ley 769 de 2002: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1826223>

Ley 1266 de 2008: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1676616>

Ley 1341 de 2009: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1677762>

Ley 1437 de 2011: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Ley 1480 de 2011: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1681955>

Ley 1564 de 2012: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683572>

Ley 1581 de 2012: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684507>

Ley 1607 de 2012: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684783>

Ley 1755 de 2015: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=30019906>

Ley 1801 de 2016: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30021736>

Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30033811>

Resolución 000042 de 2020 de la DIAN: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20000042%20de%2005-05-2020.pdf>





**CAMARA DE COMERCIO®  
DE MEDELLIN PARA ANTIOQUIA**

*Tu mejor socio.*

ENCUÉTRANOS



ESCÚCHANOS



camaramedellin.com