

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS	<i>xvii</i>
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN.....	<i>xix</i>
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN	<i>xxiii</i>
PRESENTACIÓN	<i>xxvii</i>
INTRODUCCIÓN	<i>xxix</i>

CAPÍTULO I

La potestad sancionadora de la Administración

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DEL ESTADO POLICÍA AL ESTADO REGULADOR.....	1
1.1. De la Constitución de 1886 hasta la Misión Kemmerer	1
1.2. El intervencionismo de Estado	5
1.3. De la crisis del intervencionismo proteccionista al Estado regulador.....	7
1.4. La Constitución Política de 1991 y el Estado regulador.....	10
2. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN	13
3. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	15
4. DEBER DE OBEEDIENCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.....	16
5. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	17
6. PREGUNTAS Y RESPUESTAS CLAVE.....	19
6.1. ¿Cuál es el fundamento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración?	19

CAPÍTULO II

El derecho constitucional al debido proceso administrativo

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.....	21
2. NOCIÓN, NATURALEZA Y ALCANCE DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.....	23
3. EL DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES SANCIONATORIAS ADELANTADAS POR PARTICULARES.....	36
4. PREGUNTAS Y RESPUESTAS CLAVE.....	38
4.1. En términos sencillos, ¿cuál es la noción de debido proceso administrativo?.....	38
4.2. En el contexto del debido proceso administrativo, ¿qué significa juez natural o legal?	38
4.3. La lectura literal del artículo 29 de la Constitución Política indica que el principio de favorabilidad solo es aplicable en materia penal, lo cual se ratificaría con el silencio del CPACA sobre el particular. ¿Lo anterior significa que no opera en las actuaciones administrativas sancionatorias?.....	38
4.4. ¿En qué consiste la prohibición de exceso en materia sancionatoria administrativa?	39
4.5. El debido proceso como garantía constitucional, ¿debe observarse en las actuaciones sancionatorias entre particulares (club social, liga deportiva e inmuebles sometidos a propiedad horizontal, entre otros)?	39

CAPÍTULO III

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)

1. BREVE MENCIÓN AL RÉGIMEN ANTERIOR.....	41
2. LA PROPUESTA DE REFORMA: INCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.....	42
3. FINALIDAD	43

4. DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA VINCULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO, INCLUIDO EL PRECEDENTE JUDICIAL	45
5. LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS...	47
6. PREGUNTAS Y RESPUESTAS CLAVE.....	50
6.1. A partir de la vigencia del CPACA, ¿resultan aplicables <i>mutatis mutandis</i> los principios del Derecho Penal al procedimiento administrativo sancionatorio?	50
6.2. ¿Los principios de las actuaciones administrativas del CPACA conservan el carácter orientador que tenían en el CCA?	51
6.3. El desconocimiento del precedente judicial en las actuaciones administrativas sancionatorias, ¿implica la violación del debido proceso?	51
6.4. Para efectos didácticos, ¿es posible deducir un mapa conceptual que refleje la relación entre potestad sancionadora de la Administración, debido proceso administrativo y reglas de procedimiento para la imposición de sanciones administrativas?	52

CAPÍTULO IV

Análisis del Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS) en el CPACA

1. REGULACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN EL CPACA Y SU VINCULACIÓN AL PAS: CONTENIDO, ALCANCE Y APLICACIÓN PRÁCTICA	53
1.1. Silencio del CPACA sobre garantías mínimas del debido proceso en las actuaciones administrativas sancionatorias	55
1.1.1. Principio de favorabilidad	55
1.1.2. Principio de la proporcionalidad de la sanción	57
1.1.3. Principios de antijuridicidad y culpabilidad	60
1.2. Menciones expresas en materia de principios	60
1.2.1. Reserva de ley en materia de procedimiento	60
1.2.2. “Juez natural” o legal: competencia administrativa y vicios	61
1.2.3. Plena garantía del derecho de representación, defensa y contradicción.....	64

1.3.	Énfasis en el debido proceso sancionatorio.....	70
1.3.1.	Del principio de legalidad de las faltas y las sanciones al principio de estricta legalidad	70
1.3.2.	Presunción de inocencia.....	73
1.3.3.	<i>No reformatio in pejus</i>	77
1.3.4.	<i>Non bis in idem</i>	78
2.	REGLAS DE PRELACIÓN NORMATIVA Y ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO GENERAL APLICABLES AL PAS.....	79
2.1.	Reglas de prelación e integración normativa.....	79
2.2.	Aspectos del procedimiento administrativo general aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio (PAS).....	84
2.2.1.	Derechos de las personas	85
2.2.2.	Deberes de las personas	86
2.2.3.	Prohibiciones a las autoridades	87
2.2.4.	Imparcialidad. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación	87
2.2.5.	Conflictos de competencia administrativa	93
2.2.6.	Comunicación e intervención de terceros en las actuaciones administrativas	94
3.	ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE CONSAGRAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO (PAS).....	94
3.1.	Precisión necesaria	94
3.1.1.	Competencias de inspección, vigilancia y control	97
3.2.	Inicio de la actuación sancionatoria	105
3.2.1.	La queja.....	106
3.2.2.	De oficio	108
3.2.3.	Averiguación preliminar	109
3.2.4.	Investigación administrativa. Pliego de cargos	111
3.3.	Descargos —etapa inicial del ejercicio del derecho de defensa y contradicción—.....	115
3.4.	Régimen probatorio en el PAS	116
3.4.1.	Probar: su importancia y finalidad	116
3.4.2.	La prueba está sujeta al debido proceso constitucional.....	117
3.4.3.	Libertad probatoria. Improcedencia del interrogatorio de parte	122
3.4.4.	Oportunidades probatorias	123

3.4.5. Admisibilidad de las pruebas aportadas o solicitadas.....	123
3.4.6. Práctica de pruebas. Período probatorio.....	128
3.4.7. Apreciación o valoración de la prueba.....	128
3.4.8. Régimen probatorio en los recursos administrativos.....	130
3.5. Alegatos.....	131

CAPÍTULO V

La decisión administrativa

1. SANEAMIENTO DE LA ACTUACIÓN.....	133
2. CONTENIDO DE LA DECISIÓN.....	134
2.1. Motivación del acto administrativo.....	134
2.2. Competencia para la expedición del acto.....	136
2.3. Juicio de imputabilidad.....	136
2.4. Adecuación típica y necesidad de la prueba.....	137
2.5. Valoración probatoria.....	137
2.6. Decisión final.....	138
3. CAUSALES EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD.....	139
3.1. En cuanto al elemento antijuridicidad.....	139
3.1.1. Ausencia de lesividad.....	139
3.1.2. Teoría de la insignificancia jurídica.....	140
3.1.3. Causales de justificación.....	140
3.2. En cuanto al elemento culpabilidad.....	142
3.2.1. Error excusable de interpretación.....	144
3.2.2. Error invencible.....	145
3.3. Confianza legítima.....	146
3.4. Causales que excluyen el nexo causal: caso fortuito o fuerza mayor.....	147
3.5. No sujeción a la sanción administrativa.....	149
4. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES.....	150
5. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA, PÉRDIDA DE COMPETENCIA, SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO Y PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN.....	153
5.1. Mención a las leyes especiales.....	154

5.2.	Caducidad	154
5.3.	Pérdida de competencia y silencio administrativo positivo.....	157
6.	SANCIÓN POR RENUENCIA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTO APLICABLE	159
6.1.	Sanción por renuencia a suministrar información	159
6.2.	Procedimiento aplicable.....	160
7.	DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO	161
8.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS CLAVE.....	164
8.1.	¿Es posible aplicar procedimientos administrativos sancionatorios previstos en decretos reglamentarios, circulares, ordenanzas departamentales o en cualquier otro acto administrativo general?...	164
8.2.	Ante la existencia de un procedimiento sancionatorio regulado por una ley especial, ¿es aplicable el CPACA?	165
8.3.	¿El investigado debe acudir por intermedio de apoderado al proceso administrativo sancionatorio regulado en el CPACA, a efectos de garantizar el derecho a una defensa técnica?	165
8.4.	Dentro de las garantías del debido proceso administrativo instituidas por el CPACA no se encuentra prevista la de no autoincriminación a la que alude el artículo 33 CP. ¿Significa que no es aplicable a las actuaciones administrativas sancionatorias?.....	165
8.5.	¿Opera el principio <i>in dubio pro</i> administrado en materia sancionatoria?	166
8.6.	Para efectos de enrostrar responsabilidad e imponer la sanción, ¿se debe acreditar que la conducta es típica, antijurídica y culpable?	166
8.7.	¿Es dable sancionar en materia administrativa bajo un régimen de responsabilidad objetiva?	167
8.8.	El CPACA no menciona causales de exoneración de la sanción. ¿Significa que no existen en materia sancionatoria administrativa?.....	167
8.9.	¿La graduación de la sanción es una decisión discrecional?	168
8.10.	¿En las actuaciones administrativas sancionatorias opera el fenómeno del decaimiento del acto administrativo?	169
8.11.	En las actuaciones administrativas sancionatorias, ¿es procedente el interrogatorio bajo juramento al investigado?	169
8.12.	¿Puede delegarse o desconcentrarse el ejercicio de la potestad sancionadora?.....	169

CAPÍTULO VI

Aspectos prácticos del procedimiento administrativo sancionatorio: inconstitucionalidad de la sanción en materia ambiental de cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL	172
2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS FALTAS Y LAS SANCIONES FRENTE AL DECRETO 3678 DE 2010	173
2.1. Recapitulación.....	173
2.2. Violación del principio de legalidad de las faltas y las sanciones por parte del Decreto Reglamentario 3678 de 2010	174
2.3. Consecuencia	179
CONCLUSIONES	181
BIBLIOGRAFÍA	185