

BIBLIOTECA
ENRIQUE LOW MURTRA

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Una aproximación dogmática

JAIME OSSA ARBELÁEZ



BOGOTÁ • MÉXICO D.F. • BUENOS AIRES • CARACAS • LIMA • SANTIAGO



ÍNDICE GENERAL

ADVERTENCIA A LA SEGUNDA EDICIÓN.....	<i>xxvii</i>
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	<i>xxix</i>
DEDICATORIA DE LA PRIMERA EDICIÓN	<i>xxxv</i>
PRÓLOGO DE LA PRIMERA EDICIÓN	<i>xxxvii</i>
AGRADECIMIENTOS DE LA PRIMERA EDICIÓN	<i>xliii</i>
PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN.....	<i>xliv</i>

CAPÍTULO I

De la administración pública

1. NOCIÓN Y GENERALIDADES.....	1
2. CARACTERES DE LA ADMINISTRACIÓN	5
2.1. Comunidad soberana políticamente organizada.....	5
2.2. Administración jerarquizada	6
2.3. Actividad reglada en derecho	6
2.4. Actividad racional.....	7
2.5. Actividad privilegiada.....	7
2.6. La administración gerencia intereses públicos	7
3. EL BIEN COMÚN Y EL PÚBLICO	8
3.1. Noción y generalidades.....	8
3.2. El bien común en la Constitución de 1991	10
3.3. Destinatarios del bien común.....	11
4. ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA.....	12
4.1. Noción y generalidades.....	12
5. ADMINISTRACIÓN COLEGIADA	13
5.1. Noción y generalidades.....	13

6.	ADMINISTRACIÓN ACTIVA.....	16
6.1.	Noción	16
7.	ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA	16
7.1.	Noción.....	16
7.2.	Diversos órganos.....	16
7.2.1.	Órganos facultativos.....	16
7.2.2.	Órganos obligatorios	16
7.2.3.	Órganos vinculantes.....	17
7.2.4.	Opiniones o conceptos.....	17
7.2.5.	Cuerpos consultivos	18
8.	ADMINISTRACIÓN DE CONTRALOR.....	18
8.1.	Generalidades	18
9.	ADMINISTRACIÓN REGLADA.....	19
9.1.	Generalidades.....	19
10.	ADMINISTRACIÓN DISCRECIONAL	21
10.1.	Generalidades y noción	21

CAPÍTULO II

Del Estado social de derecho

1.	GENERALIDADES.....	25
1.1.	Del siglo XVIII al siglo XIX.....	25
1.2.	Del siglo XIX al siglo XX	25
1.3.	Concepción moderna	26
2.	EN EL DERECHO COLOMBIANO.....	26
2.1.	Noción	27

CAPÍTULO III

De la función pública

1.	LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	33
1.1.	Generalidades.....	33
2.	ENTIDADES QUE EJERCEN LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	35
2.1.	Rama ejecutiva.....	35
2.1.1.	Orden nacional	35
2.1.2.	Orden territorial.....	35

2.2. Rama legislativa	36
2.3. Rama judicial.....	36
2.4. Órganos de control.....	36
2.5. Organización electoral	37
2.6. Otros	37
3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	37
3.1. Ideas generales.....	37
4. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.....	41

CAPÍTULO IV

La responsabilidad en general

1. LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	45
1.1. Noción y generalidades.....	45
2. LA RESPONSABILIDAD Y SUS DIVERSOS MATICES.....	46
3. RESPONSABILIDAD CIVIL O PATRIMONIAL	47
4. RESPONSABILIDAD CIVIL, MEDIDAS DE POLICÍA Y SANCIONES	49
5. RESPONSABILIDAD CIVIL SIN SANCIÓN	50
6. RESPONSABILIDAD PENAL.....	51
7. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA	51
8. RESPONSABILIDAD POLÍTICA	51
9. RESPONSABILIDAD FISCAL	51
10. DE LA RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO SANCIONATORIO DE LA ADMINISTRACIÓN	52
10.1. Generalidades	52
11. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	54
12. TRANSMISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD.....	57
13. RESPONSABILIDAD CONJUNTA DE LA PERSONA JURÍDICA Y DE SUS ADMINISTRADORES.....	58
14. LA DECLARACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN. ANEXA A LA SANCIÓN, TIENE PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD.....	59
15. RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	59
16. RESPONSABILIDAD EN EL BENEFICIO ILÍCITO OBTENIDO CON LA INFRACCIÓN	60

17. SOLIDARIDAD DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.....	61
18. EXCLUSIÓN DE RESPONSABILIDAD.....	62
19. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD	67
20. RESPONSABILIDAD SUBJETIVA	67
21. RESPONSABILIDAD OBJETIVA	68

CAPÍTULO V

De las potestades públicas y los factores de control

1. NOCIÓN Y GENERALIDADES.....	71
2. POTESTAD DE MANDO.....	72
2.1. Noción y generalidades	72
3. POTESTAD ADMINISTRATIVA.....	74
3.1. Noción	74
4. POTESTAD REGLAMENTARIA	75
4.1. Noción	75
5. POTESTAD DISCIPLINARIA.....	76
5.1. Noción y generalidades.....	76
6. POTESTAD REGLADA Y POTESTAD DISCRECIONAL	79
6.1. Noción y generalidades.....	79
7. FUENTES DEL PODER DISCRECIONAL	81
8. CONDICIONES DE LA DISCRECIONALIDAD.....	82
9. ELEMENTOS DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DISCRECIONAL.....	83
9.1. Órgano competente.....	83
9.2. El objeto	83
9.3. La motivación	84
9.4. La finalidad	84
10. DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DISCRECIONAL.....	86
10.1. Generalidades	86
11. FACTORES DE CONTROL	87
11.1. Existencia de la potestad.....	88
11.2. El fin	88
11.3. Los hechos determinantes.....	89

11.4. Los principios generales de derecho	91
11.5. La buena fe	92
12. POTESTAD SANCIONADORA EN GENERAL.....	96
13. POTESTAD ADMINISTRATIVA - JURISDICCIONAL.....	97
13.1. Noción	97
14. POTESTADES JURISDICCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	98
15. SENTIDO MATERIAL DEL ACTO JURISDICCIONAL	99
16. SENTIDO FORMAL DEL ACTO JURISDICCIONAL.....	100
17. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LAS POTESTADES JURISDICCIONALES	103
18. ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	105
19. DECISIONES JUDICIALES Y DECISIONES ADMINISTRATIVAS.....	106
20. DIFERENCIAS ENTRE LAS DECISIONES JURISDICCIONALES Y LAS ADMINISTRATIVAS	108
21. QUIÉN PUEDE EJERCER FUNCIONES JURISDICCIONALES	112

CAPÍTULO VI

De la potestad sancionadora de la administración en el ámbito del derecho constitucional y administrativo

1. GENERALIDADES.....	117
2. INSTITUTOS QUE LA EXPLICAN	117
2.1. El ejercicio de la función pública-competencia de gestión	117
2.2. El <i>jus puniendi</i>	119
2.3. El intervencionismo de Estado-Poder de policía.....	121
2.4. El debido proceso.....	123
3. DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN PARTICULAR	125
3.1. Noción y generalidades.....	125
4. DESPENALIZACIÓN DEL DERECHO SANCIONATORIO	128
4.1. Generalidades	128
5. FENÓMENOS QUE SURGEN DE LA DESPENALIZACIÓN.....	133
5.1. Mínima intervención penal o menor lesividad.....	133
5.2. Reestructuración punitiva y competencial	136

5.3.	Protección garantista del procedimiento administrativo	136
5.4.	Discrecionalidad del legislador y sus límites en materia punitiva	137
5.5.	Disminución de la labor judicial	140
5.6.	La prohibición de la retroactividad y la favorabilidad	141
5.7.	La nueva tipificación que se impone	142

CAPÍTULO VII

Del derecho penal administrativo. Sancionatorio administrativo y su estructura jurídica. Relación con el disciplinario y el penal. Valor y proyecciones de la jurisprudencia

1.	GENERALIDADES.....	145
2.	DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	148
2.1.	Generalidades	148
3.	LA ESTRUCTURA JURÍDICO-POLÍTICA DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN	152
3.1.	Construcción jurídica de la potestad sancionadora del Estado y la Administración.....	153
4.	DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO - DERECHO PENAL.....	155
5.	DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - DERECHO DISCIPLINARIO	157
6.	ESTATUTO SANCIONATORIO.....	159
7.	AUTONOMÍA SANCIONATORIA	160
8.	EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA POR LAS ASAMBLEAS Y CONCEJOS MUNICIPALES. GOBERNADORES Y ALCALDES.....	163
9.	DERECHO DISCIPLINARIO.....	168
10.	EL VALOR DE LA JURISPRUDENCIA.....	169
11.	LA JURISPRUDENCIA FUENTE DE DERECHO	170
12.	CARÁCTER VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA	173

CAPÍTULO VIII

Generalidades sobre los principios del derecho sancionatorio de la administración

1.	DE LOS PRINCIPIOS EN GENERAL.....	177
1.1.	Antecedentes en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia....	179
1.2.	Referencia en la Asamblea Nacional Constituyente	181

2.	DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONATORIO POSITIVIZADOS	183
2.1.	Introducción.....	183
2.2.	En la Constitución.....	184
2.3.	En la legislación.....	184
3.	DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONATORIO EN LA JURISPRUDENCIA DE LAS ALTAS CORTES ESPAÑOLAS	185
3.1.	Introducción.....	185

CAPÍTULO IX

De los principios más trascendentales en el derecho sancionatorio

1.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	187
2.	LA VINCULACIÓN NEGATIVA- POSITIVA A LA LEGALIDAD.....	191
2.1.	Generalidades	191
3.	LA VINCULACIÓN NEGATIVA A LA LEGALIDAD	192
4.	LA VINCULACIÓN POSITIVA A LA LEGALIDAD	193
5.	DE LA RESERVA DE LEY	194
6.	DE LOS REGLAMENTOS	200
6.1.	Reglamentos administrativos.....	204
6.2.	Síntesis doctrinaria de la institución.....	205
7.	LOS REGLAMENTOS Y LA RESERVA DE LEY.....	206
8.	MESURA EN LA RIGIDEZ DE LA LEY REMITENTE Y BENIGNIDAD EN EL REGLAMENTO DESTINATARIO DEL COMPLEMENTO	213
9.	DELEGACIÓN DE FUNCIONES.....	216
10.	PRINCIPIO DE LA TIPICIDAD.....	218
10.1.	Noción y relación con el reglamento	218
10.2.	Moderación del principio de tipicidad.....	223
11.	LEYES EN BLANCO.....	226
11.1.	Introducción	226
11.2.	El complemento de la ley en blanco puede ser un acto administrativo.....	228
12.	CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS - CLÁUSULAS OMNICOMPRESIVAS	229
12.1.	El concepto jurídico indeterminado	230
12.2.	Cláusulas omnicomprensivas - leyes en blanco	233

13.	SINOPSIS	234
14.	PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO	234
14.1.	Generalidades.....	234
14.2.	Debido proceso y debido procedimiento	236
14.3.	Figuras que contempla el debido proceso	238
14.4.	Debido proceso administrativo	239
14.5.	Espacios en donde opera el debido proceso	239
14.6.	La participación en la función pública del debido proceso.....	240
15.	PRINCIPIO DEL DERECHO DE DEFENSA	241
15.1.	Generalidades.....	241
15.2.	Réplica a una doctrina del Consejo de Estado	242
16.	DERECHO A NO DECLARAR CONTRA SI MISMO	247
17.	PRINCIPIO DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.....	249
17.1.	Generalidades.....	249
17.2.	Contenido esencial de la presunción de inocencia	252
18.	PRINCIPIO <i>IN DUBIO PRO REO</i>	253
18.1.	Generalidades	253
18.2.	Presunción de inocencia - <i>in dubio pro-reo</i>	255
19.	PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN DE LAS SANCIONES DE PLANO.....	255
19.1.	Generalidades.....	255
19.2.	Noción	257
19.3.	Desconocimiento del principio	258
20.	PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN	261
20.1.	Generalidades	261
20.2.	Contradicción de la prueba	262
20.3.	Crítica de la prueba en el procedimiento administrativo	264
21.	PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD	264
21.1.	Generalidades	264
22.	PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD	266
22.1.	Concepto	266
22.2.	La razonabilidad en el derecho comparado.....	267
22.3.	La razonabilidad en la doctrina.....	269
22.4.	La razonabilidad en la Corte Constitucional.....	270

23.	PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN DE LA ANALOGÍA	274
23.1.	Concepto	274
23.2.	Interpretación extensiva y analogía	276
23.3.	Analogía <i>legis</i> y <i>analogía juris</i>	276
24.	PRINCIPIO <i>NULLA POENA-SINE LEGE</i>	277
24.1.	Concepto y generalidades.....	277
25.	PRINCIPIO DEL <i>NON BIS IN IDEM</i>	282
25.1.	Concepto y generalidades.....	282
25.2.	Principio o regla jurídica	284
25.3.	El <i>non bis in idem</i> y la cosa juzgada.....	285
25.4.	Concurrencia simultánea de un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador.....	286
25.5.	El <i>non bis in idem</i> en el derecho colombiano y su jurisprudencia	287
25.6.	El <i>non bis in idem</i> en el derecho comparado	291
25.7.	Elementos indispensables del <i>non bis in idem</i>	295
25.7.1.	<i>Eadem personae</i>	295
25.7.2.	<i>Eadem res</i>	295
25.7.3.	<i>Eadem causa petendi</i>	295
26.	PRINCIPIO DE LA NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY.....	296
26.1.	Generalidades	296
26.2.	Criterios fundamentales sobre la irretroactividad.....	298
26.2.1.	Seguridad jurídica	298
26.2.2.	Principio de legalidad.....	299
26.2.3.	Respeto a los derechos adquiridos.....	300
26.2.4.	Por la naturaleza de la norma jurídica	300
26.2.5.	Respeto a la dignidad de la persona.....	300
26.2.6.	Aplicación del principio de culpabilidad	301
26.2.7.	Hecho jurídico cumplido	301
26.2.8.	Respeto a la autonomía de la voluntad.....	301
27.	PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD	302
27.1.	Generalidades	302
27.2.	Efectos de la favorabilidad en el tránsito de leyes penales	303
27.3.	Tiempo de realización del hecho punible	304
27.4.	La favorabilidad en el ámbito del derecho sancionatorio de la administración.....	305

27.5.	Comportamiento actual de la jurisprudencia y doctrina sobre la favorabilidad.....	311
27.6.	Casuística de la favorabilidad.....	315
27.7.	Escala de favorabilidades	317
27.8.	La favorabilidad en las infracciones cambiarias.....	318
28.	PRINCIPIO DEL CASO FORTUITO O DE LA FUERZA MAYOR	318
28.1.	Generalidades	318
28.2.	La fuerza mayor	319
28.3.	El caso fortuito	321
29.	PRINCIPIO <i>SOLVE ET REPETE</i>	323
29.1.	Noción	324
29.2.	En el derecho colombiano	325
30.	PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN DE IMPONER SANCIONES PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	327
30.1.	Panorama global	327
30.2.	Tendencia contemporánea	328
30.3.	Caso colombiano.....	329
30.4.	La pena de arresto decretada por las autoridades de policía en contravenciones.....	331
31.	PRINCIPIO PROHIBITIVO DE LA <i>REFORMATIO IN PEJUS</i>	334
31.1.	Concepto - generalidades.....	334
31.2.	La <i>reformatio in pejus</i> y el principio de legalidad.....	336
31.3.	La <i>no reformatio in pejus</i> y el recurso de apelación	339
32.	PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.....	341
32.1.	Advertencia previa.....	341
32.1.1.	Generalidades.....	342
32.1.2.	De la precisión del concepto en el <i>jus puniendi</i> administrativo.....	343
32.1.3.	De los grados de la culpa	345
32.1.4.	Capacidad de culpabilidad	346
32.2.	Inimputabilidad	347
32.2.1.	Del error	349
32.2.2.	Del error de tipo	350
32.2.3.	Del error de prohibición	350
32.3.	Responsabilidad - culpabilidad	351

32.4.	Negligencia - inobservancia - imprudencia - culpa	353
32.4.1.	Generalidades.....	353
32.5.	La negligencia	355
32.6.	La inobservancia	356
32.7.	La imprudencia	357
32.8.	A título de simple inobservancia	357
32.9.	La inexigibilidad del dolo	359
32.10.	Voluntariedad en la acción, no en el resultado	359
32.11.	La prueba de la culpa.....	361
32.12.	De la responsabilidad objetiva.....	367
32.12.1.	Generalidades	367
32.12.2.	Concepto	368
32.12.3.	El antiguo esquema	368
32.13.	De la responsabilidad subjetiva	371
32.13.1.	Generalidades	371
32.13.2.	En el derecho comparado	372
32.13.3.	En el derecho colombiano.....	379
32.13.4.	En la doctrina	379
32.13.5.	En la jurisprudencia de la Corte Constitucional ...	386
32.13.6.	En la jurisprudencia del Consejo de Estado	390
32.13.7.	Un concepto ilustrativo.....	394
32.13.8.	Responsabilidad de las personas jurídicas	397
32.13.9.	La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el derecho comparado.....	397
32.13.10.	En la legislación y en la doctrina de la Corte Constitucional	401
32.13.11.	Responsabilidad administrativa de las personas jurídicas.....	403
32.13.12.	En el derecho comparado	406
32.13.13.	En el derecho colombiano	407
32.13.14.	Autoría y responsabilidad	409
33.	PRINCIPIO DE LA PERSONALIDAD DE LAS SANCIONES O DIMENSIÓN PERSONALÍSIMA DE LA SANCIÓN.....	410
33.1.	Concepto y generalidades	410
33.2.	La decisión ilícita en la administración colegiada.....	413
34.	PRINCIPIO DE LA PROPORCIONALIDAD	417

34.1.	Concepto y generalidades.....	417
34.2.	Motivación de la proporcionalidad	420
34.3.	El principio de la proporcionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	421
35.	PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	424
35.1.	Generalidades	424

CAPÍTULO X

Del procedimiento y sus principios como garantía jurídica. Normas rectoras. Informalismo. Simplificación. Procedimiento y proceso

1.	GENERALIDADES.....	429
2.	INFORMALISMO DEL PROCEDIMIENTO.....	430
3.	PREDETERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	431
4.	SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	432
5.	EL PROCEDIMIENTO Y EL PROCESO	432
6.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA JURÍDICA.....	437
7.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL U ORDINARIO.....	440
8.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	442
9.	PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.....	445
9.1.	Principio de economía	445
9.2.	Principio de celeridad	445
9.2.1.	Debido proceso público sin dilaciones injustificadas....	445
9.2.1.	Características de las dilaciones indebidas.....	447
9.3.	Principio de eficacia.....	449
9.4.	Principio de imparcialidad.....	449
9.5.	Principio de publicidad.....	453
9.6.	El principio de contradicción.....	454

CAPÍTULO XI

De las contravenciones en general. Delito y contravención. Diversas contravenciones. Bien jurídico. Identificación y funciones

1.	INTRODUCCIÓN	455
2.	TEORÍA DE LA DIFERENCIA ENTRE EL DELITO Y LA CONTRAVENCIÓN	456

2.1. Generalidades	456
2.2. Por su naturaleza jurídica.....	457
2.3. Por razones de conveniencia.....	459
3. APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LA IDENTIDAD ONTOLÓGICA ENTRE DELITO Y CONTRAVENCIÓN	460
3.1. Concepción	460
3.2. En la doctrina y en la jurisprudencia	462
3.3. Determinación de la infracción.....	463
4. INFRACCIONES O CONTRAVENCIONES	465
5. DE LAS DIVERSAS CONTRAVENCIONES.....	468
5.1. Introducción.....	468
5.1.1. Contravenciones penales.....	469
5.1.2. Contravenciones de policía.....	470
5.1.3. Contravenciones administrativas	475
6. ILÍCITO O CONTRAVENCIÓN ADMINISTRATIVO	476
7. FALTAS GUBERNATIVAS - INFRACCIONES GUBERNATIVAS	479
8. CONTRAVENCIONES POLICIVAS DE CARÁCTER PENAL - DELITOS DE POLICÍA ...	480
9. CONTRAVENCIONES POLICIVAS DE CARÁCTER CIVIL - EL ILÍCITO CIVIL	483
10. BIEN JURÍDICO - IDENTIFICACIÓN.....	486
10.1. Generalidades	487
11. FUNCIONES DEL BIEN JURÍDICO.....	489
11.1. Función limitadora	489
11.2. Función de medición de la pena.....	489
11.3. Función sistematizadora.....	490
12. DEL BIEN JURÍDICO EN DERECHO DISCIPLINARIO.....	490
13. DEL BIEN JURÍDICO EN EL DERECHO SANCIONATORIO.....	490

CAPÍTULO XII

De la policía. Policía administrativa. Atributos. Policía de orden público material o gubernativa. Policía de orden público jurídico o político

1. PODER DE POLICÍA Y FUNCIÓN DE POLICÍA	493
1.1. Generalidades.....	493
1.2. Diferencias en la doctrina	496
1.3. Diferencias en la jurisprudencia	497

2.	DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA	499
2.1.	Generalidades	499
2.2.	Tendencias abolicionistas	501
2.3.	Corriente institucional	502
3.	ATRIBUTOS DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA	504
3.1.	Discrecionalidad.....	505
3.2.	Autoejecutoriedad.....	505
3.3.	Coercibilidad	505
3.4.	Definición.....	506
4.	SECTORES EN QUE ACTÚA LA POLICÍA ADMINISTRATIVA	506
4.1.	Conclusiones	508
5.	POLICÍA DE ORDEN PÚBLICO.....	509
5.1.	Generalidades.....	509
6.	POLICÍA DE ORDEN PÚBLICO MATERIAL O GUBERNATIVA	513
7.	POLICÍA DE ORDEN PÚBLICO JURÍDICO O POLÍTICO	515

CAPÍTULO XIII

De la sanción administrativa. Características. Modalidades. Discrecionalidad sancionatoria. Figuras análogas. Indexación. Marco legal y jurisprudencial de suspensión y cierre definitivo de establecimientos comerciales. Fines de la sanción

1.	INTRODUCCIÓN	519
2.	CARACTERÍSTICAS DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	521
2.1.	Ejecutividad o autotutela declarativa	521
2.2.	Ejecutoriedad.....	523
2.3.	Ejecución de la sanción	524
2.4.	La jerarquización	524
2.5.	Multiplicidad de organismos sancionadores	525
3.	NATURALEZA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	525
4.	LA NATURALEZA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA NO GENERA INHABILIDAD FUNCIONARIAL	528
5.	DIFERENCIAS FORMALES O TÉCNICAS ENTRE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA PENAL	529
6.	LA PENAL Y LA SANCIÓN	530
7.	NOCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA.....	532
8.	LA DISCRECIONALIDAD SANCIONATORIA.....	535

9.	COMPATIBILIDAD DE LAS SANCIONES Y LA RESPONSABILIDAD CIVIL	539
10.	TRANSMISIBILIDAD DE LAS SANCIONES.....	540
11.	PRESCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN Y PRESCRIPCIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN.....	541
12.	COMPATIBILIDAD DE LA SANCIÓN CON LAS MEDIDAS DE POLICÍA	542
13.	FIGURAS ANÁLOGAS A LA SANCIÓN	542
14.	GARANTÍAS PARA MEDIDAS NO SANCIONATORIAS	547
15.	LA INDEXACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.....	549
16.	COMPETENCIA PARA APLICAR LA INDEXACIÓN	553
17.	CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	554
18.	MULTA ADMINISTRATIVA	558
	18.1. Características de la multa administrativa	560
19.	COMISO O DECOMISO	561
20.	DISTINCIÓN DEL DECOMISO CON OTRAS MEDIDAS AFINES	565
21.	DECOMISO Y CONFISCACIÓN	566
22.	DECOMISO Y EXPROPIACIÓN.....	567
23.	DECOMISO Y EXTINCIÓN DEL DOMINIO.....	567
24.	TOMA DE POSESIÓN	569
25.	CLAUSURA DE LOCAL	571
26.	MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE SUSPENSIÓN Y CIERRE DEFINITIVO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES	572
	26.1. Marco legal.....	572
	26.2. Marco jurisprudencial.....	574
	26.2.1. El poder de policía	575
	26.2.2. La función de policía	575
	26.2.3. La actividad de policía	575
27.	EL CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO COMO MEDIDA DE POLICÍA	576
28.	LA TÉCNICA AUTORIZATORIA	579
29.	REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN	581
30.	LA REVOCACIÓN - SANCIÓN	584
	30.1. Precisión terminológica.....	584
31.	LA CADUCIDAD DE LA AUTORIZACIÓN - CARACTERÍSTICAS ADICIONALES	590
32.	SUSPENSIÓN Y RETIRO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA	592
33.	LA PRETENDIDA EFICACIA DE LA SANCIÓN	592
34.	FINES DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA	593

CAPÍTULO XIV

**De la extinción de las sanciones administrativas.
Sus formas y características**

1. INTRODUCCIÓN	597
2. FORMAS DE EXTINCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	598
2.1. El pago o cumplimiento	598
2.2. El pago voluntario.....	598
2.3. La <i>amende forfaitaire</i> o multa a tanto alzado	599
2.4. La transacción.....	600
2.5. La muerte	600
2.6. La prescripción	603
2.6.1. Generalidades	603
2.6.2. Justificación de la prescripción	605
2.6.3. La dicotomía prescripción-caducidad	605
2.6.4. Sistemas de interpretación de la prescripción	608
2.6.5. Interpretación en el derecho colombiano.....	610
2.6.6. Extinción del acto por la administración.....	613
2.6.7. Extinción del acto por decisión judicial.....	613
2.7. La revocación directa	613
2.7.1. Noción y generalidades.....	613
2.7.2. Antecedentes.....	614
2.7.3. Características de la revocación directa	614
2.7.4. Competencia para revocar.....	618
2.7.5. Causales de revocatoria directa.....	618

CAPÍTULO XV

**Diversas cuestiones procedimentales. Notificación.
Derecho a ser informado de la acusación. Oportunidad
de la información. Igualdad de armas. Pliego de cargos.
Separación orgánica entre la fase instructora y la sancionadora**

1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	621
1.1. Introducción	621
1.1.1. Fase de la preparación.....	621
1.1.2. Fase de la decisión.....	622
1.1.3. Fase de la impugnación.....	623

2.	DE LA NOTIFICACIÓN.....	624
2.1.	Introducción.....	624
2.2.	Significado y alcance de la notificación	625
2.3.	El debido proceso y la notificación - la seguridad jurídica	626
2.4.	Forma de realizar las notificaciones - destinatarias.....	627
2.5.	La notificación personal.....	627
2.6.	Notificación por edicto.....	629
2.7.	Irregularidades en la notificación	629
2.8.	Derecho a ser informado de la acusación - su notificación o comunicación.....	630
2.9.	Oportunidad de la información.....	633
3.	PRINCIPIO DE IGUALDAD DE ARMAS.....	634
4.	PLIEGO DE CARGOS	636
4.1.	Modificación jurídica de la calificación de la infracción, sin ocurrencia de la nulidad.....	641
4.2.	Reparos a la posición doctrinaria de la Corte Constitucional....	643
5.	SEPARACIÓN ORGÁNICA ENTRE LA FASE INSTRUCTORA Y LA SANCIONADORA...	643

CAPÍTULO XVI

Del procedimiento sancionatorio. Su jurisdiccionalización. Sujetos procesales. Procedimientos especiales. Superintendencias

1.	ADVERTENCIA PRELIMINAR.....	647
2.	GENERALIDADES	647
2.1.	La jurisdiccionalización del procedimiento sancionatorio	649
2.1.1.	Observación previa.....	649
2.1.2.	Su concepto y desarrollo	650
2.1.3.	Fundamentos de la jurisdiccionalización.....	652
2.1.4.	La jurisdiccionalización en la doctrina y en la jurisprudencia.....	653
2.1.5.	La jurisdiccionalización en el derecho colombiano	656
3.	SUJETOS PROCESALES	658
4.	LOS INTERESADOS EN GENERAL	659
5.	DENUNCIANTE-PERJUDICADO-TERCERO	664
5.1.	El denunciante o quejoso	665
5.2.	El denunciante cualificado	667

6.	PROCEDIMIENTO COMÚN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	670
6.1.	Generalidades	670
7.	PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	672
7.1.	De las superintendencias en general.....	672
7.1.1.	Funciones presidenciales de las superintendencias. Inspección - vigilancia - control.....	675
8.	LA ADMINISTRACIÓN INSPECTORA Y VIGILANTE	678
8.1.	Significado de la inspección	679
8.2.	El alcance de la vigilancia.....	682
8.3.	El ámbito del control.....	682
9.	SUPERINTENDENCIA FINANCIERA	683
9.1.	Modalidades especiales - Generalidades	683
9.2.	Facultades específicas de la superintendencia.....	685
9.2.1.	De concesión.....	685
9.2.2.	De autorización.....	686
9.2.3.	De control.....	687
9.2.4.	De carácter jurisdiccional.....	687
9.2.5.	De carácter sancionatorio.....	688
9.2.6.	Entidades que vigila.....	688
10.	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....	689
10.1.	Cuáles son los servicios públicos domiciliarios.....	691
10.2.	Especiales características del régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios	692
10.2.1.	Descripción y rasgos fundamentales de los servicios públicos domiciliarios	693
10.2.2.	El contrato de servicios públicos domiciliarios	693
10.2.3.	Privilegios a particulares prestadores de servicios públicos	694
10.2.4.	De la potestad sancionadora de las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.	695
10.3.	Algunas funciones jurisdiccionales	697
11.	SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE.....	697
11.1.	Derecho portuario	697
11.2.	Derecho del transporte.....	700
11.3.	Entidades que vigila.....	702

12.	SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.....	702
12.1.	Entidades que vigila.....	705
13.	SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA.....	705
13.1.	Potestad sancionatoria.....	707
14.	SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR.....	707
14.1.	Entidades que vigila.....	708
15.	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.....	709
15.1.	Entidades que vigila.....	709
16.	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.....	710
16.1.	Entidades que vigila.....	711
17.	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.....	711
17.1.	Generalidades.....	711
17.2.	Funciones jurisdiccionales.....	713
18.	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.....	714
18.1.	Generalidades.....	714
18.2.	Potestad sancionatoria.....	716
19.	EL DEFENSOR DEL CLIENTE.....	716
19.1.	Qué funciones desempeña la defensoría.....	717
19.2.	Características de la defensoría.....	718

CAPÍTULO XVII

El medio ambiente en el derecho administrativo. Generalidades. Su dimensión jurídica. En el derecho Colombiano. Protocolo de Kyoto. Principios específicos. Sanciones. Responsabilidad objetiva

1.	GENERALIDADES.....	719
2.	EL CAMBIO CLIMÁTICO.....	719
3.	EL MEDIO AMBIENTE EN LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES.....	721
4.	QUÉ PRESENTA EL ECOSISTEMA COLOMBIANO.....	725
4.1.	Los informes periodísticos.....	725
5.	EL PROTOCOLO DE KYOTO.....	728
6.	EL MEDIO AMBIENTE EN SU DIMENSIÓN JURÍDICA.....	729
6.1.	Generalidades.....	729

6.2.	El medio ambiente en el derecho colombiano.....	730
6.2.1.	Características normativas del derecho ambiental colombiano	732
6.3.	Principios del derecho ambiental	736
6.4.	Licencias y permisos ambientales.....	742
6.5.	La responsabilidad objetiva en el derecho ambiental.....	743
6.6.	Las sanciones ambientales.....	745
6.6.1.	Sanciones de contenido económico	746
6.6.2.	Sanciones de contenido funcional.....	747
7.	BIEN JURÍDICO EN EL MEDIO AMBIENTE	749

CAPÍTULO XVIII

**De la resolución en el procedimiento sancionatorio.
El acto administrativo. Lo que no debe ser motivación:
Una corruptela generalizada. Lo que debe ser motivación.
Recurribilidad del acto sancionatorio. Control jurisdiccional
de la administración**

1.	ACTO ADMINISTRATIVO.....	751
1.1.	Elemento formal.....	752
1.2.	Elemento subjetivo	753
1.3.	Elementos objetivos.....	753
1.4.	La motivación	753
1.4.1.	Lo que no debe ser motivación. Una costumbre de corruptela generalizada	755
1.4.2.	Lo que debe ser motivación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	760
1.4.3.	Algunos aspectos de la Sentencia SU-250 de 1998	761
2.	LA RECURRIBILIDAD DEL ACTO SANCIONATORIO ANTE LA JURISDICCIÓN	763
3.	EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	764
	ÍNDICE ANALÍTICO	769
	BIBLIOGRAFÍA	779