ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS ..... *xvii*

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN ..... *xix*

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN ..... *xxiii*

PRESENTACIÓN ..... *xxvii*

INTRODUCCIÓN ..... *xxix*

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 OBEDIENCIA 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 *mutatis mutandis* 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. *No reformatio in pejus* 77
1.3.4. *Non bis in ídem* 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 *in dubio pro* 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