

HELIODORO FERRO-MÉNDEZ

# **DERECHO PROCESAL POLICIVO**



## ÍNDICE GENERAL

Reflexión introductoria .....	7
-------------------------------	---

### TÍTULO I EL DERECHO POLICIVO

#### CAPÍTULO I ESTRUCTURA JURÍDICA

I. Policía .....	9
II. Procedimientos policivos nacionales .....	10
III. Actuaciones administrativas .....	10
IV. Normas legales de policía .....	11

#### CAPÍTULO II FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PODER DE POLICÍA

I. Bajo vigencia de la Constitución Política de 1886 .....	13
A. El poder de policía tiene fundamento constitucional indirecto .....	13
1. Las facultades incidentales o implícitas de los poderes públicos .....	14
a. Explicación de la tesis .....	14
b. Origen de la tesis .....	16
c. Oposición a la tesis .....	17
1) Las funciones son regladas .....	17
2) La tesis del poder implícito se adoptó en Estados Unidos con respecto al congreso federal no al poder ejecutivo .....	18
3) Facultades implícitas relevarían de la obligación de citar el texto constitucional que se considera violado .....	19
4) Las facultades implícitas es una apéndice liberticida .....	20
5) La potestad reglamentaria no autoriza para modificar o adicionar leyes .....	20
6) Las facultades implícitas otorgarían facultades de concurrencia legislativa que no tiene el Presidente .....	21
7) Los poderes han de ejercerse en lo términos que la Constitución establece .....	21
d. Contrargumento a la oposición .....	22
2. No es propiamente una función jurisdiccional .....	22
B. El poder de policía tiene fundamento directo en la Constitución .....	23
1. Año de 1970 .....	23
2. Año de 1977 .....	24
C. El poder de policía no es implícito sino expreso .....	25
1. Libertad humana .....	26
2. Facultad reguladora de la libertad humana .....	26
3. Función policiva .....	27
4. La facultad del ejecutivo nunca es implícita .....	27
II. En vigencia de la Constitución Política de 1991 .....	27
A. La Constitución Política reconoce la existencia de un poder de policía principal y otro subsidiario que ha de respetar la reserva legal .....	28
1. La policía en un Estado social de derecho .....	29
2. Las formas de la policía administrativa: poder, función y actividad de policía .....	30

3. La distribución general de las competencias orgánicas del poder, la función y la actividad de policía en el régimen constitucional.....	31
B. Por regla general el poder de policía lo ejerce el Congreso de la República, pero también, subsidiariamente, otras autoridades administrativas aunque requieren habilitación constitucional.....	33
C. Es una específica forma de actividad administrativa que debe tener por fin exclusivo la preservación del orden público y social.....	33
D. Es una manifestación puramente normativa caracterizada por la facultad legítima de regulación de la libertad.....	34

## CAPÍTULO III

## FORMAS DE EJERCER EL PODER DE POLICÍA

I. El poder de policía ejercido de manera general.....	37
A. La ley.....	38
B. Los poderes legislativos del Presidente de la República.....	38
1. La función legislativa.....	38
2. La función administrativa.....	39
a. Nombramiento y remoción de agentes.....	40
b. Reglamentación de la educación nacional.....	41
c. La tutela del orden público.....	43
1. Primer grupo.....	43
2. Segundo grupo.....	43
3. Tercer grupo.....	44
d. El derecho de reunión.....	47
C. Reglamentos.....	47
1. Las diversas clases de reglamentos.....	48
a. Los decretos reglamentarios de la ley.....	48
b. Los decretos reglamentarios constitucionales autónomos.....	48
c. Reglamentos subsidiarios o supletorios.....	49
2. Principios del reglamento de policía.....	53
D. Reglamentación.....	53
II. El poder de policía ejercido de forma particular.....	53

## CAPÍTULO IV

## FUNCIÓN DE POLICÍA

A. Ordenes.....	56
B. Medidas correctivas.....	56
1. Clases de medidas correctivas.....	56
2. Taxatividad de las medidas correctivas.....	57
3. Forma de aplicar cada medida correctiva.....	57
C. La función de policía ejercida de forma coercitiva.....	58

## CAPÍTULO V

## LA ACTIVIDAD DE POLICÍA

A. Ejercicio de la actividad de policía.....	59
B. Objeto de la actividad de policía.....	60

## TÍTULO II

## JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA POLICIVA

I. Factores que determinan la competencia en general.....	61
A. Factor objetivo.....	61
B. Factor subjetivo.....	61
C. Factor territorial.....	62
D. Factor funcional.....	62
E. Factor de conexidad.....	62

F. Factor especial .....	63
G. Factor jerárquico .....	64
II. La determinación en asunto policivo .....	64

### TÍTULO III EL TIPO PROCESAL POLICIVO

I. Clasificación de los tipos procesales policivos .....	65
A. Por vía de inventario .....	65
B. Según el orden que procura dar al proceso .....	66
C. Según la finalidad que procuran .....	66
II. Adecuación típica procesal .....	66
III. Interpretación del tipo procesal policivo .....	67
A. Modelos de interpretación .....	67
1. Escuela técnico-jurídica y la dogmático-jurídica .....	67
2. Escuela constitucional .....	68
B. Aplicación del tipo procesal policivo .....	69

### TÍTULO IV DEBIDO PROCESO POLICIVO

I. Reglamentación procesal .....	72
II. Pasos y actos procesales .....	72
III. Limitación al poder punitivo del Estado .....	73
IV. Es una garantía de legalidad procesal para proteger la libertad, la seguridad jurídica, la racionalidad y el equilibrio en los trámites y en las resoluciones que ponen fin a los procesos .....	73
V. Es un conjunto de principios materiales y formales .....	73
VI. Las decisiones judiciales y administrativas deben estar cimentadas tanto en los principios constitucionales como en las previsiones legales y reglamentarias .....	73
VII. El debido proceso es un derecho fundamental .....	74
VIII. Es una garantía ciudadana .....	76
IX. Conclusión .....	76

### TÍTULO V LOS ACTOS EN EL PROCESO POLICIVO

I. Clasificación genérica de los actos procesales .....	80
A- Couture .....	80
B. Devis Echandía .....	81
C. Conclusión .....	82
II. Clasificación de los actos procesales policivos .....	82
A. Actos de naturaleza civil .....	83
1. Autos .....	84
a. Interlocutorios .....	84
b. Sustanciación .....	85
2. Sentencia .....	85
B. Actos de naturaleza administrativa .....	86
III. Ejecutoria o firmeza de los actos procesales .....	86
A. Ejecutoria material .....	86
B. Ejecutoria formal .....	86
C. Problemas de ejecutoria material .....	86
IV. Términos .....	88
A. De naturaleza civil .....	90
1. Ejecutoria de providencias .....	90
2. Ejecución de providencias .....	90
3. Término para recurrir .....	91

B. De naturaleza administrativa.....	91
1. Término para practicar pruebas en vía gubernativa.....	91
2. Firmeza de los actos administrativos.....	91
3. Término para recurrir.....	91
4. Citación para notificación personal.....	91
C. Contravencional.....	91
1. Para notificar.....	91
2. Para recurrir en apelación.....	91
V. Notificaciones.....	92
A. Providencias que deben notificarse.....	93
B. Formas de notificación.....	93
1. Procesos policivos civiles.....	94
2. Procesos policivos administrativos.....	97

## TÍTULO VI DERECHO DE DEFENSA

I. Especies procesales de defensa.....	101
A. Defensa material.....	103
B. Defensa técnica.....	104
C. Prevalencia de formas.....	104
II. Ubicación del derecho a la defensa.....	105
A. Subordinado o como subdivisión del debido proceso.....	105
B. El derecho a la defensa es la forma como se realiza el debido proceso o se hace efectivo el debido proceso.....	105
III. Principios rectores del derecho a la defensa.....	106
A. Oportunidad de defenderse.....	106
B. Debe ser unitaria y continua.....	106
C. Se ejerce de manera material y técnica.....	106
IV. El derecho a la defensa al interior de los medios de prueba.....	106
A. No publicitar la prueba.....	107
B. No permitir su impugnación.....	108
1. Durante la realización del medio de prueba.....	108
2. Mediante la controversia argumentativa al medio de prueba alegado.....	108
3. No formular los cargos en la diligencia de descargos.....	110
4. Omitir la práctica de un medio de prueba.....	110
5. Limitar o impedir hacer constar cuanto tenga por conveniente.....	110
V. El derecho de defensa y el bloque de constitucionalidad.....	111

## TÍTULO VII LA PRUEBA Y LOS MEDIOS DE PRUEBA

### CAPÍTULO I LA PRUEBA EN EL DERECHO POLICIVO Y EL CONCEPTO DE PRUEBA

I. Como sinónimo de actividad probatoria o medio de prueba.....	117
A. La prueba es acreditar la bondad de algo.....	117
B. Es conocimiento dirigido a la verificación.....	118
C. La prueba es un hecho supuesto.....	118
D. Es un método jurídico de verificación.....	119
E. Es un medio que sirve para dar el conocimiento de un hecho.....	119
F. Es una actividad probatoria.....	119
G. Son los diversos medios alegados al proceso.....	119
II. Como razón que pone en evidencia un hecho.....	120
A. Prueba es lo que sirve de fundamento a una razón.....	120
B. Suma de motivos que producen la certeza.....	120

C. Un estado de la mente entorno a la verdad.....	120
D. Lo que persuade de una verdad.....	121
E. Es el resultado que tratan de obtener los medios de prueba.....	121
F. Todo lo que sirve para dar certeza.....	122
III. Según la legislación policiva colombiana.....	122
IV. En procura de una conclusión.....	122

**CAPÍTULO II  
CLASIFICACIÓN DE LA PRUEBA**

I. Según la capacidad para demostrar la esencia.....	125
A. División de la capacidad de la prueba.....	126
1. Prueba plena, perfecta o completa.....	126
2. Prueba semiplena, deficiente o incompleta.....	126
B. Censura a la clasificación.....	126
1. La entronización de prueba incompleta no tiene sentido.....	126
2. La división aparece como consecuencia de la tarifa legal.....	126
II. Según la manera como conduce a la certeza.....	127
A. Prueba directa.....	127
B. Prueba indirecta.....	127
III. Otras propuestas.....	127

**CAPÍTULO III  
ELEMENTOS QUE COADYUVAN A LA FORMACIÓN DE LA PRUEBA**

I. Características de la hipótesis.....	130
II. Clases de hipótesis.....	130
A. Hipótesis descriptiva.....	130
B. Hipótesis causal o explicativa.....	130
III. Importancia de la hipótesis.....	131

**CAPÍTULO IV  
FINALIDAD DE LA PRUEBA**

I. La verdad probatoria.....	135
A. Clases de verdades.....	136
1. Verdad real u objetiva.....	136
2. Verdad formal, subjetiva o histórica.....	136
3. Verdad supponible.....	136
4. Proceso referido a la investigación integral.....	136
5. Prevalencia de verdades.....	137
B. Prevalencia de la verdad formal.....	137
C. No interesa la distinción entre verdades.....	137
D. Comentario a la distinción entre verdades.....	138
II. La certeza como sinónimo de verdad.....	138
A. La certeza como un concepto no relacionado con la verdad.....	139
B. La certeza como expresión de legalidad.....	139
III. La prueba sirve para verificar la hipótesis.....	140

**CAPÍTULO V  
CONCEPTUACIÓN ACERCA DEL MEDIO DE PRUEBA**

I. Eugenio Florián.....	141
A. Una primera apreciación.....	141
B. Una segunda apreciación.....	142
II. Francesco Carnelutti.....	143
III. Hernando Devis Echandía.....	143
IV. Santiago Sentís Melendo.....	143

V. Carlos Lessona.....	144
VI. Mittermaier.....	144
VII. Benigno Cabrera .....	144
VIII. Gustavo Humberto Rodríguez.....	144
IX. Tiberio Quintero Ospina .....	145
X. En procura de conciliar una definición .....	145

## CAPÍTULO VI

## CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

I. Según la doctrina .....	147
A. Sentís Melendo .....	147
B. Bentham.....	148
C. Devis Echandía.....	149
II. Teniendo en cuenta la realidad factico-jurídica .....	151
A. Según las vías empleadas .....	151
B. Formas que asume la vía de hecho .....	152
1. Delito .....	152
2. Irregularidad sustancial .....	152
C. De derecho.....	153
D. Según la función que cumple.....	153

## CAPÍTULO VII

## ELEMENTOS DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

I. Órgano de prueba.....	155
II. El objeto de prueba.....	156
A. Jeremías Bentham .....	157
B. Francesco Camelutti .....	158
C. Hernando Devis Echandía .....	159
D. Eduardo J. Couture.....	159
E. Erich Döhring.....	160
F. Giovanni Carmignani .....	160

## CAPÍTULO VIII

## JURAMENTO

I. Como requisito de los medios de prueba .....	161
A. Justificantes teóricas.....	161
1. Religioso.....	162
2. Jurídico.....	163
3. Moral .....	163
4. Honor.....	163
5. Aumento de credibilidad.....	163
6. Llamado solemne a la conciencia.....	164
B. Teorías acogidas en la legislación penal colombiana.....	164
1. Código Judicial de 1892.....	164
2. Código de Procedimiento Penal de 1938 .....	165
3. Formalidad .....	165
a) Para los testigos .....	165
b) Para los peritos .....	165
c) Para los intérpretes .....	165
4. Carácter religioso .....	165
C. Según lo determinado por la Corte Constitucional .....	166
1. Como fórmula sacramental.....	166
2. Como deber de decir la verdad.....	166
3. La libertad de conciencia y el nexó con el juramento .....	167
II. Como medio de prueba .....	168

**CAPÍTULO IX  
LA CARGA DE LA PRUEBA**

I. Alcance y contenido doctrinal .....	171
A. Gian Antonio Michelli.....	171
B. Eduardo J. Couture .....	172
C. Eugenio Florián.....	172
D. Sentís Melendo .....	172
E. En procura de un contenido .....	173
II. Formas de concebir la carga de la prueba .....	173
A. Carga de la prueba subjetiva o formal .....	174
1. Definición teórica.....	174
2. Demostración .....	175
3. Consecuencias.....	175
4. Antecedentes remotos .....	175
5. Antecedente en el derecho procesal colombiano .....	176
B. Carga de la prueba objetiva o material .....	176
1. Definición teórica.....	176
2. Demostración .....	176
3. Consecuencias.....	177
C. Carga de la prueba mixta o de mejor proveer .....	177
D. Carga de forma .....	179
E. Comentario a la clasificación .....	179
III. Principios rectores de la carga de la prueba .....	179
A. La carga de la prueba nace de la imputación que se hace .....	179
B. La carga de la prueba en algunos asuntos policivos corresponde al Estado, pero, no releva del deber probatorio a los sujetos procesales .....	180
C. Ausencia de prueba beneficia al querrellado .....	180
1. La precariedad .....	180
2. Clases de dudas .....	181
3. Momento de aplicar la duda.....	182

**CAPÍTULO X  
CALIFICACIÓN E IMPECABILIDAD**

I. Análisis preliminar.....	183
A. Existencia.....	183
B. Validez.....	184
II. Impecabilidad en la realización del medio de prueba.....	185
A. Prueba legal .....	185
B. Prueba regular.....	186
1. Formalidad en la realización .....	187
a. Modo de registrar el acto de prueba.....	187
b. Manera de obtener el resultado probatorio.....	187
2. Los derechos fundamentales en el acercamiento al órgano de prueba .....	187
a. Vida .....	188
b. Intimidad.....	188
c. Tortura.....	188
3. Ejercer discriminación.....	192
4. Libertad de expresarse .....	200
5. Engaño.....	202
6. Amenaza .....	202
7. Agentes síquicos o químicos .....	202
8. Inmunidad penal.....	202
9. Forma de incorporación de la prueba .....	203

10. Trascendencia del acto de prueba o consecuencias para la prueba irregular.....	203
a. En lo formal.....	203
b. En lo sustancial.....	204
11. Persona llamada a realizar el medio de prueba o principio de inmediación.....	204
C. Prueba oportuna.....	205
1. Pruebas por fuera de término.....	205
D. Prueba procurada con imparcialidad.....	206
1. Debe permitirse la contradicción probatoria.....	206
a. Hernando Devis Echandía.....	206
b. Gustavo Humberto Rodríguez.....	206
c. Conclusión.....	206
2. Publicitar el contenido probatorio.....	207

## CAPÍTULO XI

## VALORACIÓN DE LA PARTE RACIONAL DE LA ESTRUCTURA PROBATORIA

I. Sistemas de valoración.....	209
II. Fundamentalistas.....	209
A. Tarifa legal o positivación del valor probatorio.....	210
B. Valor en conciencia o íntima convicción.....	210
1. La moral como valor de convicción.....	211
a. Moral social.....	211
b. Moral jurídica.....	213
III. Sistemas libres.....	220
A. Sana crítica.....	221
B. Reglas de la experiencia.....	223
C. Factores que inciden en la valoración probatoria.....	224
1. Factores internos.....	224
a. Interés.....	224
b. Selección.....	225
c. Atención.....	225
d. Agrupación.....	225
e. Complementación.....	225
2. Factores externos.....	225
a. Idea o concepto.....	226
1) Relaciones.....	226
2) Significación.....	226
b. Juicio.....	226
1) Verdad.....	227
2) Cualidad o forma.....	227
3) Cantidad.....	227
4) Materia.....	227
5) Composición.....	227
6) Relación.....	227
c. Raciocinio.....	228
1) Inducción.....	228
2) Deducción.....	229
a) Silogismo.....	229
1) Leyes que regulan la construcción del silogismo.....	229
2) Clasificación del silogismo.....	229
a. Hipotético.....	230
1. Condicional.....	230
2. Disyuntivo.....	230
3 Dilema.....	230

b. Incompleto o entimema .....	230
c. Irregulares .....	231
b) sofisma .....	231
1- Equívoco .....	231
2- Falsa composición .....	231
3- Falsa división .....	231
4- Generalización indebida .....	232
5- Falsa causa .....	232
6- Círculo vicioso .....	232
7- Postulación de argumento .....	232

**TÍTULO VIII**

**LAS VÍAS DE HECHO EN LA ACTUACIÓN POLICIVA**

*- Criterios para su determinación -*

A. Es desligarse por entero del imperio de la ley .....	233
B. Puede ser un defecto sustantivo o por el contrario orgánico o ambos .....	233
C. Es la actuación por fuera de la competencia y arbitraria .....	234
D. La determinación de una vía de hecho pende de su fundamentación y razonabilidad .....	234
E. Es el más alto grado de abandono de los dictados del derecho .....	235
F. Responde a procedimientos manifiestamente arbitrarios .....	235
G. Vía de hecho por consecuencia .....	236
H. Modalidades de las vías de hecho .....	236

**TÍTULO IX**

**NULIDADES EN EL PROCESO POLICIVO**

**CAPÍTULO I**

**CONCEPTO, CLASIFICACIÓN E INTERÉS EN LA PETICIÓN DE LAS NULIDADES**

I- Concepto .....	241
A. Sanción .....	241
B. Invalidez .....	241
C. Declaración .....	241
D. Vicios de actividad .....	242
II- Clases de nulidades y sus consecuencias genéricas .....	243
A. Absolutas .....	243
B. Relativas .....	243
C. Legales .....	243
D. Constitucionales o jurisprudenciales .....	243
E. De rito .....	245
F. De garantía o sustanciales .....	245
III. Interés en la petición de nulidad .....	246
A. Interés particular .....	246
B. Interés general .....	247
C. Conclusión al interés en la nulidad .....	247

**CAPÍTULO II**

**PRINCIPIOS RECTORES DE LA NULIDAD**

I- Principio de la taxatividad .....	249
A. La taxatividad está únicamente en la ley .....	250
B. La taxatividad está además de la ley, en la Constitución .....	250
C. Conclusión a la taxatividad .....	250
II. Principio de la no taxatividad .....	250
III. Principio de convalidación .....	250
A. Forma de convalidación .....	250

1. Tácita.....	251
2. Expresa.....	252
B. Sujetos legitimados para convalidar.....	252
IV. Principio de protección.....	252
V. Principio de trascendencia.....	252
VI. Principio de oficiosidad.....	252
VII. Principio de la finalidad.....	253
A. Finalidad del acto.....	253
B. El objetivo de los presupuestos procesales.....	253
VIII. Principio de excepción.....	254
IX. Principio de seguridad o certeza.....	254
X. Principio del miedo.....	254

**TÍTULO X**

**LOS RECURSOS EN PROCESOS POLICIVOS**

I. En procesos policivos de naturaleza civil.....	257
A. Reposición.....	257
1. Procedencia y oportunidades.....	257
2. Trámite.....	258
B. Apelación.....	258
1. Fines de la apelación e interés para interponerla.....	258
2. Procedencia.....	258
3. Oportunidad y requisitos.....	259
4. Apelación adhesiva.....	259
5. La reformatio in pejus.....	260
6. Efectos en que se concede la apelación.....	261
7. Apelación de autos que niegan pruebas.....	262
8. Envío del expediente o de sus copias.....	262
9. Competencia del superior.....	268
10. Examen preliminar.....	268
11. Apelación de autos y comunicación.....	269
12. Apelación de sentencias.....	269
13. Pruebas en segunda instancia.....	269
14. Cumplimiento de la decisión del superior.....	270
C. Súplica.....	270
1. Procedencia y oportunidad para proponerla.....	270
2. Trámite.....	270
II. En procesos policivos de naturaleza administrativa o vía gubernativa.....	271
III. De queja.....	274

**TÍTULO XI**

**LA REVOCATORIA DIRECTA**

I. Revocatoria en vía gubernativa.....	275
II. Revocatoria de autos ejecutoriados por ilegales.....	275

**TÍTULO XII**

**PROCESOS POLICIVOS**

**CAPÍTULO I**

**PROCESOS POLICIVOS DE NATURALEZA CIVIL**

I. Los amparos de policía.....	279
II. El amparo de posesión o mera tenencia.....	279
III. Amparo al domicilio.....	280
A. Sujetos.....	281

B. Conducta.....	281
C. Circunstanciado.....	281
D. Objeto.....	282
E. Ingredientes especiales del tipo.....	282
1. Concepto de domicilio según la doctrina.....	282
2. Domicilio a tenor del Código Civil.....	282
a. Domicilio civil.....	283
b. Domicilio contractual.....	283
c. Presunción del domicilio.....	283
1) Permanencia.....	283
2) Animo de avecindamiento.....	283
d. Domicilio en cuanto depende de la condición o estado civil de la persona.....	283
1) Incapacidad.....	283
2) Dependencia.....	283
e. Domicilio según el Código Nacional de Policía.....	283
f. Domicilio a tenor de la Convención Interamericana sobre domicilio de las personas físicas en el derecho internacional privado.....	283
3. Morador.....	285
IV. En lo procesal.....	286
V. Lanzamiento por ocupación de hecho.....	286
A. Presupuestos procesales en el lanzamiento por ocupación de hecho.....	287
B. Orden de lanzamiento ejecución de la orden.....	288
VI. Una norma en blanco.....	288

## CAPÍTULO II

## PROCESOS POLICIVOS DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA

## SECCIÓN PRIMERA

## INTEGRACIÓN NORMATIVA DEL PROCESO POLICIVO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA

I. Ámbito de aplicación de las actuaciones administrativas a los asuntos departamentales y municipales.....	289
II. La ley especial.....	290

## SECCIÓN SEGUNDA

## RESTITUCIÓN DE BIEN INMUEBLE DE USO PÚBLICO

I. Clasificación de los bienes por su titularidad.....	291
1. Bienes de dominio privado.....	294
2. Bienes del Estado.....	294
3. Bienes de dominio público.....	294
a. La Afectación de un bien.....	295
b. La desafectación de los bienes.....	296
c. Categorías de afectaciones.....	297
1. Bienes afectados al fomento de la riqueza nacional.....	297
2. Bienes afectados al uso público.....	297
3. Bienes afectados al espacio público.....	297
II. El espacio público y su protección.....	309
A. Protección al espacio público.....	309
1. Fundamento constitucional.....	311
2. Alcance del concepto espacio público para efectos de su protección.....	312
B. Inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del espacio público.....	320
C. Servidor público llamado a proteger el espacio público.....	321
1. En ejercicio del poder de policía.....	321
2. En ejercicio de la función de policía.....	322
D. La ocupación del espacio público por vendedores informales.....	322
E. Principio de la confianza legítima.....	324

F. El espacio público como límite a interés privados y a los cerramientos .....	328
G. El arrendamiento del espacio público.....	329
H. Aspectos normativos básicos que regulan las áreas públicas y privadas en materia de espacio público .....	333
I. Naturaleza jurídica del proceso de restitución de bien inmueble de uso público.....	333

## SECCIÓN TERCERA

## RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO

I. Procedimiento y sanciones para infracciones de obras y urbanismo .....	341
A. Autoridad de policía llamada a ejercer la función de policía.....	341
B. Conductas sancionables y sanciones urbanísticas .....	341
C. Obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación .....	344
D. Restitución de elementos del espacio público.....	345
E. Un análisis en la singularidad de sanciones .....	345
1. Primera integración: inciso 1º, artículo 105 .....	346
2. Segunda integración: inciso 2º, artículo 105.....	346
3. Conclusión .....	347
F. Caducidad .....	348
G. Las construcciones en zonas de antejardín .....	350

## CAPÍTULO III

## VOCABLOS DE USO FRECUENTE EN ASUNTOS DE OBRAS Y URBANISMO

I. El municipio y su ordenamiento territorial.....	355
A. Objetivo .....	355
B. La acción urbanística .....	356
C. Clasificación territorial .....	357
1. Suelo urbano.....	357
2. Suelo de expansión urbana .....	357
3. Suelo rural.....	357
4. Otras categorizaciones .....	357
a. Suelo suburbano .....	357
b. Suelo de protección .....	358
D. El plan de ordenamiento territorial .....	358
1. Determinantes del plan de ordenamiento territorial.....	358
2. Componentes del plan de ordenamiento territorial.....	359
a. Componentes generales.....	359
1) Estructura urbano-rural e intraurbana.....	360
2) El mandato constitucional de los servicios públicos.....	360
b. Componente urbano .....	360
c. Componente rural.....	361
3. El esquema de ordenamiento territorial .....	362
E. Programa de ejecución .....	362
F. Planes de ejecución parciales.....	362
G. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento .....	363
II. La legislación urbanística .....	364
A. Estructurales .....	364
B. Generales.....	365
1. Principio de actualización.....	365
2. Regulaciones que hacen parte de las normas urbanísticas generales .....	365
C. Complementarias .....	365
D. El reglamento con respecto al uso de suelos .....	366
III. Acción urbanística y actuación urbanística.....	366
A. Acción urbanística.....	366
B. Actuación urbanística .....	367

C. Regulaciones especiales al interior de las actuaciones urbanísticas.....	368
1. Espacio público en actuaciones urbanísticas.....	368
2. Unidades de actuación urbanística.....	368
3. Desarrollo prioritario de unidades de actuación urbanística.....	368
4. Delimitación de las unidades de actuación urbanística.....	368
5. Sectores exclusivamente residencial.....	369
IV. La licencia de construcción y algunas singularidades.....	369
A. Licencia de uso del suelo.....	370
1. Licencias.....	371
2. Actuaciones que requieren licencia.....	371
3. Principios y normas rectoras en la expedición de la licencia.....	371
4. Trámite de la licencia y el silencio administrativo.....	372
a. En el contenido de la Ley 388 de 1997.....	372
b. En el contenido del Decreto-Reglamentario 1052 de 1998.....	373
1) En Bienes de patrimonio arquitectónico.....	374
2) En bienes sometidos a propiedad horizontal.....	374
c. Para urbanismo.....	374
d. Para construcción.....	374
e. La sismorresistencia.....	374
f. Revisión de los diseños.....	375
g. Comunicación de la solicitud de las licencias.....	375
h. Plazo para la expedición de las licencias y el silencio administrativo.....	375
i. Contenido de la licencia.....	375
j. Notificación de licencias.....	376
k. Naturaleza jurídica de la licencia, vía gubernativa, revocatoria directa y acciones.....	377
l. Vigencia y prórroga.....	377
1) Tránsito de normas urbanísticas.....	377
2) Vigencia de las licencias en urbanizaciones por etapas.....	377
m. Identificación de las obras.....	378
n. Información sobre licencias.....	378
B. La licencia de interés social.....	378
C. Responsables de las infracciones a la licencia.....	379
D. El curador urbano.....	379
E. Reconocimiento de construcciones.....	380
F. Legalizaciones de urbanizaciones, asentamientos o barrios.....	381
V. Régimen normativo aeronáutico con respecto a eliminación de obstáculos.....	381

## SECCIÓN CUARTA

## ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

## PRIMERA PARTE

## LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y SUS REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO

I. Licencia o permiso.....	383
A. Breve recuento histórico.....	383
B. En la actualidad.....	385
II. Contenido del tipo sustancial.....	385
A. Uso del suelo urbano y uso permitido. Referencia al uso comercial.....	386
1. Usos comerciales.....	386
a- Comercio local.....	386
2. Actividades de los establecimientos.....	387
a. Comercio local de primera necesidad.....	387
1. Venta de bienes.....	387
2. Venta de servicios.....	387
b. Comercio local de consumo doméstico.....	387

c. Comercio de cobertura zonal.....	388
d. Comercio de cobertura metropolitana.....	388
e. Sector servicios y establecimientos de oficinas.....	389
B. Usos en el tratamiento especial de conservación urbanística.....	389
1. De acuerdo con características zonales especiales.....	389
2. Tipos de vivienda.....	390
3. Condiciones sanitarias.....	391
4. Derechos de autor.....	391
5. Matricula mercantil.....	391
C. Comunicación de apertura.....	392
III. Procedimiento y juez natural.....	392
A. Procedimiento.....	392
B. Juez natural o autoridad de policía competente.....	392

### SEGUNDA PARTE

#### LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y SUS REQUISITOS SEGÚN ESPECIALIDAD

I. Turísticos.....	393
A. Zonas de desarrollo turístico prioritario y recursos turísticos.....	393
B. Zonas francas turísticas.....	393
C. Recursos turísticos.....	394
D. Ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano.....	394
E. Turismo de interés social.....	395
F. Turismo juvenil.....	395
G. Aspectos operativos del turismo.....	395
1. Obligaciones de los prestadores de servicios turísticos.....	395
2. Registro nacional de turismo.....	396
3. Especificación acerca de quienes son prestadores de servicios de turismo.....	396
a. Establecimientos hoteleros o de hospedaje.....	396
b. Habitaciones hoteleras como domicilio privado.....	396
c. Agencias de viajes y de turismo.....	396
d. Transportadores de pasajeros.....	397
e. Establecimientos de gastronomía, bares y negocios similares.....	397
f. Establecimientos gastronómicos, bares y similares de interés turístico.....	397
g. Establecimientos de arrendamiento de vehículos.....	397
h. Empresas captadoras de ahorro para viajes y empresas de servicios turísticos prepa- gados.....	397
i. Guías de turismo.....	397
j. Sistema de tiempo compartido turístico.....	398
k. Operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones.....	398
H. Infracciones.....	398
I. Sanciones.....	398
a. Ministerio de desarrollo económico.....	398
b. El alcalde.....	399
II. Lenocinio.....	399
A. Ámbito de aplicación.....	399
B. Prohibiciones.....	399
C. Deberes.....	400
D. Programas de promoción turística.....	400
E. Deber de advertencia.....	400
F. inspección y vigilancia.....	400
G. Infracciones.....	401
H. Sanciones.....	401
I. Vigilancia y control policivo.....	401
J. Cierre del establecimiento de lenocinio.....	402

K. Autoridad policiva competente para ordenar el cierre .....	402
L. Planes y estrategias de seguridad .....	402
III- Combustibles .....	402
A. Naturaleza jurídica de los establecimientos destinados a la distribución, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo .....	402
B. Normatividad aplicable a los establecimientos destinados a la distribución, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo .....	403
C. Competencia para conocer del control y vigilancia de las estaciones de servicio .....	404
D. Procedimiento para el control y vigilancia de las estaciones de servicio .....	404
E. Control sobre los establecimientos destinados a la distribución de combustible, pero que no son estaciones de servicio, mayoristas o minoristas .....	404
IV. Juegos y azar .....	405
A. Juego de suerte y azar .....	405
B. Clasificación de los juegos de suerte y azar .....	405
1. Rifa .....	406
2. Juegos .....	406
a. De carácter estrictamente tradicional .....	406
b. Promocionales .....	406
c. Localizados .....	406
d. No localizados .....	406
e. Deportivos, fuerza, habilidad o destreza .....	406
f. Novedoso .....	406
3. Lotería tradicional .....	406
4. Apuestas permanentes o chance .....	407
5. Evento hípico .....	407

### TÍTULO XIII ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

I. Principios generales .....	409
A. Principios legales orientadores .....	409
B. Principios constitucionales orientadores .....	410
II. Clases de actuaciones administrativas .....	410
A. Derecho de petición en interés general o particular .....	410
1. Petición escrita .....	410
2. Requisitos especiales .....	411
3. Peticiones incompletas .....	411
4. Citación de terceros .....	411
a. Publicidad .....	411
b. Costo de las citaciones y publicaciones .....	412
5. Desistimiento .....	412
6. Desatención de las peticiones por la autoridad .....	412
B. En prócura de información .....	412
1. Información general .....	412
2. Información especial y particular .....	412
3. Inaplicabilidad de las excepciones .....	412
4. Examen de los documentos .....	412
5. Plazo para decidir sanciones .....	412
6. Notificación de las decisiones. Recursos .....	413
7. Costo de las copias .....	413
C. En cumplimiento de una obligación o deber legal .....	413
D. Actuaciones administrativas iniciadas de oficio .....	413
E. Normas comunes a las actuaciones administrativas .....	413
1. Formación y examen de expedientes .....	413

2. Garantía de imparcialidad.....	413
3. Deber de responder las peticiones.....	415
4. Trámite interno de peticiones.....	415
5. Funcionario no competente para conocer del asunto.....	416
6. Acción de definición de competencias administrativas.....	416
7. Pruebas.....	416
a. Admisibilidad.....	416
b. Término.....	418
c. Solicitud, aportación y práctica de pruebas.....	418
d. Autenticidad de documentos.....	418
F. Adopción de decisiones.....	418
G. Decisiones discrecionales.....	418
H. Demoras.....	418
I. Caducidad respecto de las sanciones.....	418
J. Derecho de petición y acción de litigar.....	419
K. Utilización de correo para el envío de la información.....	419
III. Silencio administrativo.....	419
A. Silencio negativo.....	419
B. Silencio positivo.....	423
C. Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo.....	424
D. El silencio administrativo en la jurisprudencia.....	424
IV. Publicaciones, comunicaciones y notificaciones.....	429
A. Publicidad.....	430
B. Información sobre recursos.....	430
C. Falta o irregularidad de las notificaciones.....	430
V. La vía gubernativa.....	430
A. Oportunidad y presentación.....	430
B. Requisitos.....	431
C. Rechazo del recurso.....	431
D. Desistimiento.....	431
E. Efecto suspensivo.....	431
F. Procedimiento para resolver el recurso.....	431
G. Decisiones en la vía gubernativa.....	431
H. Silencio administrativo en los recursos.....	432
I. Notificación.....	432
VI. Conclusión de los procedimientos administrativos.....	432
VII. Mérito ejecutivo de ciertos actos y sentencias.....	438
VII. De la revocación directa de los actos administrativos.....	438
IX. Intervención del ministerio público.....	439

#### TÍTULO XIV

### CONTRAVENCIONES DE POLICÍA, SUS MEDIDAS CORRECTIVAS Y PROCEDIMIENTOS CONTRAVENCIONALES

#### CAPÍTULO I

#### NOCIÓN O CONCEPTO DE CONTRAVENCIÓN

I. Clasificación de las teorías sobre la naturaleza de las contravenciones.....	441
II. Diferenciación ontológica basada en criterios naturales.....	441
A. César Beccaría.....	441
B. Escuela Toscana.....	442
C. Anselmo Von Feuerbach.....	442
III. Distinción por la antijuridicidad.....	443
A. Teoría de Binding.....	443

B. Bernardino Alimena.....	443
C. Lorenz Von Stein, Otto Mayer, Franz Von Liszt.....	443
D. Carnevale.....	444
E. Rocco.....	444
F. Manzini.....	445
G. Código de San Marino.....	445
IV. Distingo por el mero riesgo.....	445
A. Zanardelli.....	445
B. Luis Lucchini y Biagio Petrocelli.....	446
C. Teoría del peligro contravencional.....	446
V. Separación por el elemento subjetivo.....	447
A. En las contravenciones el dolo siempre se presume.....	447
B. Por la inversión de la prueba.....	447
C. Eduardo Massari.....	447
D. Por la peligrosidad.....	448
VI. Criterio de la gravedad.....	448
VII. Negación de las distinciones materiales.....	448

## CAPÍTULO II

## CONTRAVENCIONES NACIONALES Y ESPECIALES DE POLICÍA

I. Contravenciones nacionales de policía.....	451
A. Faltas y medidas correctivas de competencia de los comandantes de estación de policía.....	452
1. Amonestación en privado.....	452
2. Reprensión en audiencia pública.....	452
3. Promesa de buena conducta.....	453
4. Presentación periódica ante el comando.....	453
5. Retención transitoria.....	456
6. Cierre temporal de establecimientos.....	467
7. Expulsión de sitio público o abierto al público.....	472
B. Faltas y medidas correctivas de competencia de los alcaldes o de quienes hacen sus veces.....	472
1. Multa.....	472
2. Decomiso.....	473
3. Relativas a obras.....	474
a. Suspensión de permiso o licencia.....	474
b. Suspensión de obra.....	474
c. Demolición.....	474
d. Construcción de obra.....	474
e. Trabajo de obras de interés público.....	474
C. Algunas contravenciones ya extintas por inconstitucionales.....	475
1. Promesa de residir en otra zona o barrio.....	475
a. Sentencia C-110 de 2002.....	475
b. Sentencia C-046 de 2001.....	480
2. Prohibición de concurrir a determinados sitios públicos.....	484
II. Contravenciones especiales de policía.....	491
A. Recuento histórico.....	491
1. Ley 30 de 1986.....	492
a. Contravenciones.....	492
b. Competencia y procedimiento.....	512
c. Contravenciones especiales de policía.....	513
d. Juez natural de la causa.....	514
e. Procedimiento.....	514
2. Decreto-Reglamentario 800 de 1991.....	521
a. Juez natural o autoridad competente para tramitar las contravenciones.....	521

b. Procedimiento .....	522
c. Algunas sanciones de arresto se cambiaron a multa .....	522
3. Ley 228 de 1995 .....	522
a. Principios .....	523
b. Conversión de algunas sanciones de arresto en multa .....	523
c. procedimiento y competencia .....	523
B. Contravenciones especiales de policía del Decreto 522 de 1970 .....	524
1. De las contravenciones especiales que afectan la seguridad y tranquilidad públicas .....	525
2. Contravenciones especiales que afectan el orden social .....	526
a. Primer grupo .....	526
b. Segundo grupo .....	531
c. Los restantes .....	531
3. Contravenciones especiales que afectan la salubridad pública .....	553
4. Contravenciones especiales que afectan la economía nacional .....	553
5. Contravenciones especiales que afectan la moral pública .....	554
6. Contravenciones especiales que afectan la integridad personal .....	554
7. Contravenciones especiales que afectan el patrimonio .....	556
8. De las contravenciones especiales con respecto a la tenencia de ejemplares caninos .....	559
9. Contravenciones del Decreto 1136 de 1970 .....	562

## CAPÍTULO III

**PROCEDIMIENTOS PARA EXAMINAR LA FALTA E IMPONER MEDIDA CORRECTIVA DE POLICÍA**

A. Figuras jurídicas comunes .....	565
1. Derecho a ser oído y a presentarse ante la autoridad de policía .....	565
2. Cesación de la medida correctiva .....	565
3. Criterios y reglas para aplicar las medidas correctivas .....	565
4. Responsabilidad .....	566
5. Prohibición de imponer medida correctiva de arresto .....	566
B. Faltas y medidas de competencia de los comandantes de estación .....	576
C. Faltas y medidas correctivas a cargo de los alcaldes o inspectores de policía .....	576
D. Especiales de policía .....	576
E. Disposiciones generales .....	576
1. Coparticipes .....	576
2. Concursos .....	576
a. Integración normativa .....	576
1) Concurso de normas .....	577
2) Leyes contradictorias [y en aparente concurso] .....	577
a. Especialidad .....	578
b. Subsidiaridad .....	578
c. Consunción .....	578
d. Alternatividad .....	578
e. Conexidad .....	579
3. Reincidencias .....	580
4. Pena de multa .....	581
5. Competencia .....	581
F. Procedimiento policivo contravencional .....	583
1. Caducidad de la acción contravencional .....	583
2. Cesación de procedimiento .....	583
3. Presentación de la querrela .....	583
4. Apertura del proceso contravencional .....	584
5. Indagatoria del imputado .....	585
6. Emplazamiento para indagatoria .....	585
7. Actividad probatoria .....	585

8. Término para alegar de conclusión.....	585
9. Sentencia.....	585
10. Notificación de la sentencia.....	586
11. Recursos.....	586
12. Irregularidades del proceso.....	586
13. Violación al derecho de defensa.....	586
14. Falta de competencia.....	586
15. Regulación especial de la sanción.....	586
G. Procedimiento en casos de protección social.....	587

### TÍTULO III

#### LA NO REFORMA EN PERJUICIO EN EL DERECHO POLICIVO

I. Justificación de su inclusión en lo policivo.....	591
II. ¿Cómo debe ser entendida la potestad de la segunda instancia?.....	591
A. La facultad se contrae al objeto de la inconformidad.....	591
1. Regla general.....	591
2. Excepción a la regla.....	592
B. La facultad comprende todo lo que sea necesario.....	592
C. La facultad comprende la corrección de actos irregulares.....	592
D. La facultad se extiende a los asuntos inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación.....	592
E. Sentencia C-365 de agosto 18 de 1998 de la Corte Constitucional.....	592
F. Posiciones defensoras de la reforma en perjuicio.....	594
1. Con fundamento en el recurso de apelación.....	594
2. Con fundamento en el grado de consulta.....	595
3. Con fundamento en la legalidad de la pena.....	595
a. Posición de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.....	595
b. Posición de la Corte Constitucional.....	607
G. Posiciones contrarias de la reforma en perjuicio.....	615
1. Sala de Casación Penal Corte Suprema de Justicia.....	615
2. Corte Constitucional.....	620
H. Otras disposiciones jurisprudenciales.....	642