

CONTENIDO

AUTORES	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	29

Dogmática del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal

Eje Inaugural

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS Y DOGMÁTICOS DEL PROCEDIMIENTO FISCAL

1. LA FUNCIÓN PÚBLICA	40
2. LOS ÓRGANOS DE CONTROL	41
2.1. CUMBRANDO LA HISTORIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	41
2.2. ORIGEN CONSTITUCIONAL Y REFORMAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL Y SU FUNCIÓN FISCAL ...	42
3. LA GESTIÓN FISCAL Y SU RESPONSABILIDAD	47
4. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL EN EL PASF	48
4.1. VIGILANCIA FISCAL	49

4.2. EL CONTROL FISCAL	49
4.3. OBJETO DE VIGILANCIA Y CONTROL	49
4.4. SUJETOS PASIVOS DE VIGILANCIA Y CONTROL	50
4.5. ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL	50
4.6. PRINCIPIOS BASILARES DE LA GESTIÓN FISCAL	51
4.6.1. <i>RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</i>	51
4.6.2. <i>DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO</i>	53
4.6.3. <i>IGUALDAD</i>	54
4.6.4. <i>MORALIDAD</i>	56
4.6.5. <i>EFICACIA</i>	57
4.6.6. <i>ECONOMÍA</i>	59
4.6.7. <i>CELERIDAD</i>	59
4.6.8. <i>IMPARCIALIDAD</i>	60
4.6.9. <i>PUBLICIDAD</i>	61
4.6.10. <i>EFICIENCIA</i>	62
4.6.11. <i>EQUIDAD</i>	63
4.6.12. <i>CONCURRENCIA</i>	64
4.6.13. <i>COORDINACIÓN</i>	64
4.6.14. <i>DESARROLLO SOSTENIBLE Y VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES</i>	65
4.6.15. <i>EFECTO DISUASIVO</i>	65
4.6.16. <i>ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA</i>	66
4.6.17. <i>INOPONIBILIDAD EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN</i>	67
4.6.18. <i>TECNIFICACIÓN</i>	67
4.6.19. <i>INTEGRALIDAD</i>	67
4.6.20. <i>OPORTUNIDAD DEBIDA O PRO-ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA</i>	67

4.6.21. <i>PREVALENCIA</i>	68
4.6.22. <i>SELECTIVIDAD</i>	68
4.6.23. <i>SUBSIDIARIEDAD</i>	68
4.6.24. <i>VERDAD SABIDA Y BUENA FE GUARDADA</i> ...	68
4.6.25. <i>COMPETENCIA</i>	70
4.6.26. <i>VINCULACIÓN O LIMITANTE</i>	70
4.6.27. <i>RESPONSABILIDAD</i>	70
4.6.28. <i>TEMPORALIDAD O CAUTELA</i>	70
5. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA CONTRALORÍA	70
5.1. DESPACHO CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	71
5.2. DESPACHO DEL VICECONTRALOR	71
5.3. CONTRALORÍAS DELEGADAS	71
5.4. NIVEL DESCONCENTRADO	73
5.5. ÓRGANOS DE ASESORÍA Y COORDINACIÓN	73
6. LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	73
6.1. DESPACHO DEL AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	74
6.2. DESPACHO DEL AUDITOR AUXILIAR	74
6.3. AUDITORÍA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL	74
6.4. SECRETARÍA GENERAL	75
6.5. ÓRGANOS DE ASESORÍA Y COORDINACIÓN	75
6.6. NIVEL DESCONCENTRADO	75
7. LAS CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES	76

8.	ACCIONES ADMINISTRATIVAS DE CUMPLIMIENTO MISIONAL Y DE VERIFICACIÓN	78
8.1.	AUDITORÍA FINANCIERA	79
8.1.1.	<i>OBJETIVOS DE LA AUDITORIA FINANCIERA ...</i>	80
8.1.2.	<i>ASIGNACIÓN DEL EQUIPO AUDITOR</i>	81
8.2.	AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO	81
8.2.1.	<i>OBJETIVOS DE LA AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO</i>	82
8.3.	AUDITORIA DE DESEMPEÑO	82
8.3.1.	<i>OBJETIVOS DE LA AUDITORIA DE DESEMPEÑO</i>	83
8.4.	HALLAZGOS	84
9.	EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA GESTIÓN FISCAL ...	84
9.1.	CRITERIOS PARA LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA GESTIÓN FISCAL	85
9.1.1.	<i>CRITERIO SUBJETIVO-FUNCIONAL</i>	86
9.1.2.	<i>CRITERIO FUNDACIONAL</i>	86
9.1.3.	<i>CRITERIO MATERIAL</i>	86
9.1.4.	<i>CRITERIO FORMAL</i>	86
9.1.5.	<i>CRITERIO TELEOLÓGICO</i>	87
10.	POTESTADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTROL FISCAL	87
10.1.	POTESTAD DE MANDO	87
10.2.	POTESTAD NOMINATIVA	87

10.3. POTESTAD REGLAMENTARIA	87
10.4. POTESTAD DISCIPLINARIA	87
10.5. POTESTAD DE POLICÍA	88
10.6. POTESTAD DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA	89
<i>10.6.1. REGLAS PARA LA INTERVENCIÓN FUNCIONAL OFICIOSA</i>	90
<i>10.6.2. EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN FUNCIONAL OFICIOSA</i>	91
10.7. POTESTAD DE AUTOCONTROL DE LEGALIDAD	92
10.8. POTESTAD DE DAR FE, REGISTRO Y CERTIFICACIÓN	93
11. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO GERMEN DE LA FUNCIÓN FISCAL	94
11.1. ELEMENTOS DE LA NATURALEZA, EXISTENCIA O VIDA JURÍDICA	94
<i>11.1.1. EL ÓRGANO O ENTIDAD COMPETENTE</i>	94
<i>11.1.2. LA DECLARACIÓN DE LA VOLUNTAD</i>	94
<i>11.1.3. EL CONTENIDO NATURAL</i>	95
<i>11.1.4. EL CONTENIDO IMPLÍCITO O ENDÓGENO</i>	95
<i>11.1.5. EL CONTENIDO ACCIDENTAL, EVENTUAL O ACCESORIO</i>	95
<i>11.1.6. EL MOTIVO</i>	95
<i>11.1.7. LA FORMA</i>	96
<i>11.1.8. EL FIN</i>	96
11.2. ELEMENTOS DE LA ESENCIA	96
<i>11.2.1. LA DECLARACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA AUTORIDAD</i>	96

11.2.2.	<i>UNILATERALIDAD</i>	96
11.2.3.	<i>ACCIÓN ADMINISTRATIVA</i>	97
11.2.4.	<i>CREACIÓN DEL VÍNCULO JURÍDICO</i>	97
11.3.	ELEMENTOS ACCIDENTALES	97
12.	REQUISITOS DE LA VIDA JURÍDICA DEL ACTO	97
12.1.	LEGALIDAD SUSTANCIAL	97
12.2.	COMPETENCIA	98
12.2.1.	<i>ORIGEN OBJETIVO</i>	98
12.2.2.	<i>TAXATIVIDAD</i>	98
12.2.3.	<i>IRRENUNCIABILIDAD</i>	98
12.2.4.	<i>INENAJENABLE</i>	98
12.2.5.	<i>IMPRORROGABLE</i>	98
12.3.	FACTORES DE COMPETENCIA	98
12.4.	MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA EN MATERIA FISCAL	99
12.4.1.	<i>LA DELEGACIÓN</i>	99
12.4.2.	<i>REQUISITOS DE LA DELEGACIÓN</i>	100
12.4.3.	<i>FUNCIONES QUE NO SE PUEDEN DELEGAR</i> ...	100
12.4.4.	<i>RÉGIMEN DE LOS ACTOS DEL DELEGATARIO</i> ...	101
12.4.5.	<i>DELEGACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS</i> ..	101
12.4.6.	<i>ELEMENTOS DE LA DELEGACIÓN FISCAL</i>	102
12.4.7.	<i>MODALIDADES DE LA DELEGACIÓN</i>	102
12.4.8.	<i>OTRAS FORMAS DE TRASLADO DE LA COMPETENCIA FUNCIONAL</i>	102

**El procedimiento
sancionatorio fiscal y los DDHH
EJE OPERATIVO**

CAPÍTULO II

**LA DIGNIDAD HUMANA EN LOS PROCEDIMIENTOS
SANCIONATORIOS DE LA GESTIÓN FISCAL**

1.	LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS FRENTE A LA GESTIÓN FISCAL	110
2.	NOCIÓN, NATURALEZA Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO	112
3.	PRINCIPIOS GENERALES DEL DEBIDO PROCESO	124
3.1.	PRINCIPIO DE RAZÓN SUFICIENTE DE LA LEY	127
3.2.	PRINCIPIO DE LA PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE LAS FORMAS	128
3.3.	PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA	130
3.4.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS FALTAS Y DE LAS SANCIONES	132
3.5.	PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY	135
3.6.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS FORMAS PROPIAS DEL JUICIO	139
3.7.	PRINCIPIO DE TIPICIDAD	140
3.8.	PRINCIPIO DE REMISIÓN O DE TIPOS EN BLANCO ...	143
3.9.	PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO ...	145
3.10.	PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE LA ANALOGÍA EN LA APLICACIÓN DE LAS FALTAS	148

3.11. PRINCIPIO DE LA NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY	150
3.12. PRINCIPIO DE REVIVISCENCIA EXTRAORDINARIA DE LA LEY	151
3.13. PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN O EVENTUALIDAD	153
3.14. PRINCIPIO DEL <i>NON BIS IN ÍDEM</i>	155
3.15. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD	156
3.16. PRINCIPIO DE LA CULPABILIDAD	157
3.17. PRINCIPIO DE LA IMPUTABILIDAD PERSONAL	158
3.18. PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN NORMATIVA —BLOQUE SUSTANTIVO DEL ACTO—	160
3.19. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	161
3.20. PRINCIPIO DE NO SOLIDARIDAD DE LAS FALTAS	162
3.21. PRINCIPIO DE LA BUENA FE	164
3.22. PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN	166
3.23. PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA	167
3.24. PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN NORMATIVA	168
3.25. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA	169
3.26. PRINCIPIO DE EXCLUSIÓN PROBATORIA	171
3.27. IN DUBIO PRO INVESTIGADO	172
3.28. PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD FRENTE A TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS	172
3.29. PRINCIPIO DE GRADUALIDAD DE LAS FALTAS	173
3.30. PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN O CLÁUSULA DE INDEMNIDAD	173
3.31. PRINCIPIO DE PONDERACIÓN	174
4. CLASIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO	175
5. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	178

5.1. FLUJOGRAMA DE LOS PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	179
5.1.1. <i>PRINCIPIOS ORGANIZACIONALES</i>	179
5.2. FLUJOGRAMA DE LOS PRINCIPIOS ORGANIZACIONALES	180
5.2.1. <i>DESCENTRALIZACIÓN</i>	180
5.2.2. <i>DESCONCENTRACIÓN</i>	180
5.2.3. <i>DELEGACIÓN</i>	181
6. PRINCIPIOS FUNCIONALES Y DE PROCEDIMIENTO ..	181
6.1. FLUJOGRAMA DE LOS PRINCIPIOS FUNCIONALES ..	182
6.1.1. <i>PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO</i>	182
6.1.2. <i>PRINCIPIO DE IGUALDAD</i>	182
6.1.3. <i>PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD E IMPARTIBILIDAD</i>	183
6.1.4. <i>PRINCIPIO DE LA BUENA FE</i>	185
6.1.5. <i>PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN</i>	185
6.1.6. <i>PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD</i>	185
6.1.7. <i>PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA</i>	186
6.1.8. <i>PRINCIPIO DE PUBLICIDAD</i>	187
6.1.9. <i>PRINCIPIO DE EFICACIA</i>	188
6.1.10. <i>PRINCIPIO DE ECONOMÍA</i>	190
6.1.11. <i>PRINCIPIO DE CELERIDAD</i>	190
6.1.12. <i>PRINCIPIO DE MORALIDAD</i>	190
6.1.13. <i>PRINCIPIO DE COORDINACIÓN</i>	192
6.1.14. <i>PRINCIPIOS FINALÍSTICOS</i>	193

7.	ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL DEBIDO PROCESO	193
7.1.	FLUJOGRAMA DE LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN EL DEBIDO PROCESO	194
7.1.1.	<i>ELEMENTOS DE ESTRUCTURA</i>	195
7.1.2.	<i>ELEMENTOS DE FINALIDAD</i>	195
7.1.3.	<i>ELEMENTOS DE FUNCIÓN</i>	195
7.1.4.	<i>ELEMENTOS DE FORMA</i>	196
7.2.	GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO	196
8.	LOS PODERES GENERALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FISCAL	198
8.1.	FLUJOGRAMA DE LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FISCAL	200
8.2.	PODER DE MANDO	200
8.3.	PODER ADMINISTRATIVO	200
8.3.1.	<i>PODER ADMINISTRATIVO MATERIAL O FUNCIONAL</i>	201
8.3.2.	<i>PODER ADMINISTRATIVO ORGÁNICO ADMINISTRADOR</i>	201
8.3.3.	<i>PODER REGLAMENTARIO Y SUS REQUISITOS</i> ..	201
8.3.4.	<i>LÍMITES AL PODER REGLAMENTARIO</i>	204
8.3.5.	<i>TIPICIDAD EN LA POTESTAD REGLAMENTARIA</i>	204
8.3.6.	<i>APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA</i>	204
8.3.7.	<i>PODER DISCIPLINARIO</i>	205
8.4.	PODER SANCIONADOR Y SUS REQUISITOS	205

La dosificación sancionatoria en el PASF

Eje de inferencia

CAPÍTULO III

RÉGIMEN SANCIONATORIO

1.	ANÁLISIS DE LA TIPICIDAD DE LAS CONDUCTAS SANCIONATORIAS FRENTE A LA DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD REFULGIDA EN LA SENTENCIA C-209 DE 2023	212
2.	TIPICIDAD DE LAS CONDUCTAS DEVENIDAS POR LA REVIVISCENCIA DE LA LEY 42 DE 1993	218
2.1.	ANÁLISIS PARA LA APLICACIÓN DE LOS TIPOS SANCIONATORIOS	221
2.2.	REINCIDENCIA	223
2.3.	RÉGIMEN DE SANCIONES	223
2.4.	CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES	224
2.4.1.	<i>DIRECTO O DE PRIMER GRADO</i>	225
2.4.2.	<i>INDIRECTO O DE CONSECUENCIAS NECESARIAS</i>	225
2.4.3.	<i>DOLO EVENTUAL</i>	225
2.4.4.	<i>CULPA GRAVE O LATA</i>	226
2.4.5.	<i>CULPA LEVE, DESCUIDO LEVE, DESCUIDO LIGERO</i>	226
2.4.6.	<i>CULPA O DESCUIDO PROPIO O INFORMAL</i> ..	226
2.4.7.	<i>CULPA O DESCUIDO LEVÍSIMO</i>	226
2.4.8.	<i>CULPA CONSCIENTE O CON REPRESENTACIÓN</i>	227
2.4.9.	<i>CULPA INCONSCIENTE O SIN REPRESENTACIÓN</i>	227

2.5. MODULADORES O ATEMPERADORES PARA LA GRADUACIÓN SANCIONATORIA	227
2.5.1. <i>DE VALORACIÓN EFECTIVA FRENTE AL RIESGO O PELIGRO</i>	228
2.5.2. <i>DE LA CONCUSIÓN EXPRESA O ACCIÓN FRAUDULENTE</i>	228
2.5.3. <i>DE LA REINCIDENCIA Y CONTUMACIA</i>	229
2.5.4. <i>DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD ADMINISTRATIVA</i>	229
2.6. MEDIDAS CAUTELARES SANCIONATORIAS Y GRADO DE CONSULTA VENERO DE LOS ATEMPERADORES ...	229
2.7. DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN	230
2.8. MOTIVACIÓN DEL PROCESO DE INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN	232
2.8.1. <i>PARÁMETROS PARA LA DETERMINACIÓN CUANTITATIVA APLICABLES A LA SANCIÓN</i> ..	233
2.8.2. <i>IDENTIFICACIÓN DE MÍNIMOS Y MÁXIMOS SANCIONATORIOS—RANGOS DE MOVILIDAD SUBJETIVA</i>	233
2.8.3. <i>RANGO DE APLICACIÓN DE DIMINUENTES Y AGRAVANTES</i>	234
2.8.4. <i>APLICACIÓN DE DIMINUENTES</i>	235
2.8.5. <i>FUNDAMENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN</i>	235
2.9. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL	238
2.10. INDAGACIÓN PRELIMINAR	239
2.11. PLIEGO DE CARGOS O ACTO DE APERTURA	239
2.12. ETAPA DE DESCARGOS	240

2.13. PERIODO PROBATORIO	240
2.14. DECISIÓN	240
2.15. RECURSOS	241
2.16. TÉRMINO PARA RESOLVER LOS RECURSOS	241
2.17. SILENCIO POSITIVO ADMINISTRATIVO ANTE LA AUSENCIA DE RESOLUCIÓN DE RECURSOS	242
3. CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA C-209 DE 2023, EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS QUE SE ENCUENTRAN EN CURSO	242
4. CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA C-209 DE 2023, EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS CONSOLIDADOS	243
5. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN EL PASF	243
CONCLUSIONES	255
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	257