

Límites de la potestad reglamentaria de la rama ejecutiva: El principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa sancionatoria, dos acciones de constitucionalidad que promueven el debate

Resumen:

Los científicos sociales hacen eco de la realidad que los rodea, esto es, adoptan una actitud consciente ante los fenómenos de su época y entorno y, como una consecuencia de este hecho, se suscita un activismo contra factores limitantes a través de su identificación y correcta nominación. El propósito del presente trabajo está encaminado en ese orden de ideas: visibilizar un fenómeno paradigmático en donde, a nuestro juicio, varias autoridades públicas y la corte constitucional se han extralimitado en el uso de sus competencias funcionales.

Nuestra preocupación se centra en un tema que tiene unas implicaciones inmensas en la vida nacional respecto a las garantías, derechos y libertades individuales, nos referimos a los denominados *procedimientos administrativos sancionatorios*. Al respecto, debemos señalar que el Estado de Derecho, como comunidad políticamente organizada para convivir en sociedad, establece una serie de prerrogativas entre las cuales se destacan la potestad sancionadora, la cual no se ha limitado al derecho penal, sino que se ha extendido al campo de la función pública a través de las autoridades administrativas e, incluso, a algunos particulares. En el presente informe, se proponen dos acciones ante la Corte Constitucional, que promuevan el examen de los límites de la administración.

Introducción.

En los “Estados de derecho”, las administraciones públicas están sometidas al principio de legalidad, a través del cual se busca la realización, el mantenimiento del derecho y del orden legal. Históricamente se han asignado determinadas tareas confiadas a un órgano especial formando tres grupos: legislativos, administrativos y judiciales; de la repartición de tareas entre estos se desprende la noción de competencias funcionales. La competencia es la determinación de las funciones de las que un órgano debe encargarse; crea la obligación para ese órgano de obrar únicamente dentro de los límites de sus funciones, de aquí resulta que los órganos administrativos obligados en razón de su competencia a la aplicación de la ley no pueden obrar *contra legem*, ni *praeter legem*, sino *secundum legem*, es decir, conforme a la ley y dentro del marco de ésta, dicho fenómeno se ha llamado la sumisión de la administración a la ley, el cual desde el punto de vista práctico, es el rasgo más manifiesto de la noción Estado de Derecho¹.

Sin embargo, algunas autoridades en Colombia, en contravía de los principios de responsabilidad jurídica, de la legalidad y tipicidad de las sanciones, han establecido procedimientos sancionatorios especiales a través de actos administrativos (decretos, decretos ley, acuerdos y resoluciones), y como consecuencia, actualmente, encontramos dentro del inventario normativo nacional una gran cantidad de procedimientos administrativos sancionatorios, a nuestro juicio inconstitucionales e ilegales, pero, con plena vigencia y uso.

De la mano del profesor José Luis González y dentro del trabajo de estudio de su investigación en la maestría titulada *La acción procesal: desde el acceso a la justicia hasta la tutela judicial efectiva. Una aproximación a la dogmática procesal desde las teorías del derecho*, nos dimos a la tarea de identificar algunas de estas normas que contrariando el orden constitucional y legal se han expedido en Colombia. Para ello, contábamos con un acumulado teórico y bibliográfico de varios cursos de los ejes de

¹ En este sentido, el Consejo de Estado ha dicho: “la proclamación por el artículo 1º constitucional del Estado de Derecho como principio rector de nuestro ordenamiento jurídico exige de las autoridades un especial sometimiento al Derecho. El principio de legalidad, consagrado por los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución es una clara manifestación de la coherencia a que obliga dicha decisión fundamental estructurante de nuestro ordenamiento. Lo referente a la competencia que debe presidir las actuaciones de los poderes públicos en general y de las autoridades administrativas en particular es una proyección más de aquel precepto en esta dirección”. Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00205-00

profundización del pensum 5 del pregrado de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (en especial el que se denominaba *Derecho administrativo sancionatorio*), específicamente de las áreas administrativa y procesal., dentro de la bibliografía consultada nos encontramos con el resultado de una investigación titulada *Procedimientos administrativos sancionatorios, Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia*², la cual se realizó en el año 2012 y como resultado se identificó alrededor de noventa y siete (97) procedimientos administrativos sancionatorios expedidos entre 1991 y 2011., de los cuales diez (10) fueron expedidos a través de decretos, seis (6) través de decretos leyes y uno más a través de un (1) acuerdo. Así pues, tomando como punto de partida este trabajo, revisamos la jurisprudencia que frente al tema ha venido elaborado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y encontramos que existe una “flexibilización” del principio de legalidad, puntualmente frente a la garantía de tipicidad.

En este contexto, a la luz de la principalística incorporada por la constitución de 1991, redactamos dos proyectos de demandas de inconstitucionalidad con el fin de que se declare la inexequibilidad de los procedimientos administrativos sancionatorios establecidos a través de los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, y los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986 que hoy se encuentran vigentes, con el fin de alcanzar coherencia y seguridad jurídica, además de garantizar los principios (de la responsabilidad jurídica, de la legalidad, tipicidad de las sanciones), los derechos y libertades individuales que consideramos vulnerados. Desde el trabajo de investigación de maestría, el profesor José Luis revisa los aspectos procesales de las acciones y por mi parte adelanto el rastreo jurisprudencial, trabajo que se apoya en dos acciones de simple nulidad instauradas ante el Consejo de Estado³.

² Suárez Tamayo, D., Mejía Londoño, P., & Restrepo Gómez, L. (11). Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *OPINIÓN JURÍDICA*, 13(25). Recuperado a partir de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/866>. Se consultó el 7 jun.. 2019.

³ En las acciones mencionadas se solicita la nulidad de los artículos 2.13.1.10.1, 2.13.1.10.2 y 2.13.1.10.3 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, con radicado 11001032400020180013900 y la nulidad de los artículos 22 a 27 del Decreto 2718 de 1984, los artículos 111 a 120 y 125 a 141 del Decreto 677 de 1995, los artículos 54 a 61 y 66 a 74 del Decreto 3518 de 2006, los artículos 22 a 25 del Decreto 3782 de 2007, los artículos 4° a 43 del Decreto 2245 de 2011, los artículos 30 al 36 del Acuerdo 7° de 2012 del Servicio Nacional de Aprendizaje, los artículos 2.2.7.7.15. y 2.2.7.7.17. del Decreto 1072 de 2015 y los artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015, con radicado 11001032400020190005600, normas expedidas por autoridades administrativas y dentro de las cuales se establecieron, al igual que en los Decretos Ley mencionados, procedimientos administrativos sancionatorios con violación de la competencia funcional.

Así mismo, en las demandas, se invita a la Corte Constitucional para que revise la línea jurisprudencial en la que “flexibiliza” el principio de tipicidad de la potestad sancionadora que en ningún momento autoriza la constitución política de 1991.

1. Razones de inconstitucionalidad de los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, y los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986.

Para dar cuenta de las razones de inconstitucionalidad de los procedimientos administrativos sancionatorios contenidos en los artículos de los decretos referidos, es preciso señalar que estos fueron dictados con anterioridad a la Constitución de 1991 y, en este sentido es importante aclarar que en un proceso de inconstitucionalidad se actúa en la búsqueda de una definición de conformidad o no conformidad con la Constitución. Al respecto, cabe poner de relieve que si nos limitamos a realizar un análisis meramente formal, conforme a la constitución de 1991 existe una palmaria falta de competencia del Presidente de la República para dictar los contenidos normativos de los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, y los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986 dado que se vulnera varios principios y derechos que con la nueva carta constitucional se consideran fundamentales, por ejemplo en el artículo 3° de la nueva carta se señala que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, y declara que aquél la ejerce directamente o por medio de sus representantes y, cuando esto último ocurre, los representantes del pueblo no pueden actuar según su gusto o interés, ni de conformidad con sus inclinaciones o deseos, sino "en los términos que la Constitución establece", que es lo que caracteriza justamente al Estado de Derecho.

Sin embargo, antes de la constitución política de 1991, el Presidente gozaba de facultades que le permitían dictar decretos de jerarquía igual o paralela a la de la ley, sin necesidad de ley previa o superior según lo estatuido en el artículo 120 de la Constitución Política de 1886, Ley 8 de 1969 y Ley 96 de 1985. así pues, para la época en la que fueron dictados los Decretos ley 960 y 2241 reseñados, el presidente gozaba de la facultad para dictar -los llamados- **decretos autónomos o reglamentos constitucionales**⁴.

⁴ Sobre el alcance de las atribuciones presidenciales al respecto y en torno a los decretos autónomos, se pronunció varias veces la Corte Suprema de Justicia, que entonces ejercía la función de guarda e integridad de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Al ser expedida la Constitución de 1991, la atribución presidencial exclusiva y excluyente en cabeza del Jefe del Estado desapareció como tal y fue objeto de una figura constitucional diferente: la de las llamadas "leyes marco" o "leyes cuadro"⁵.

La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. El Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos

"No se trata en esos casos de una delegación sino de una asignación de funciones mediante las cuales el Gobierno dicta decretos que se salen de la esfera ordinaria de la administración para compartir la categoría de los actos que emanan ordinariamente del Congreso al tenor del mandato del artículo 76. Son los decretos que la doctrina y la jurisprudencia han convenido en llamar "autónomos" o "reglamentos constitucionales". Se ejerce con ellos una función primaria y no subordinada y su orientación y límite se hallan en los solos textos constitucionales y no en la ley.

A la luz de las instituciones nacionales se les pueden ver las siguientes características:

- a) Su fuente es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No buscan ejecutar ninguna ley, porque ellos mismos son la ley;
- b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de dictarlos esté vigente, el Gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;
- c) El Gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución;
- d) En ocasiones se trata de una facultad o competencia compartida con el Congreso, bien sea porque las normas emanadas de cada una de las dos ramas del poder apunten hacia finalidades diferentes o complementarias, como es el caso del artículo 120-12, o porque la Carta, de modo expreso, haya permitido que ambas ejerzan su competencia sobre iguales materias. En otras se trata de una facultad exclusiva del Gobierno, no compartida ni compatible con el Congreso;
- e) El control constitucional de ellos surge inequívocamente del artículo 214 de la Carta en relación con el 141-3 y el 216 de la misma. Pues al no estar incluidos dentro de los actos cuya definición constitucional corresponda a la Corte, bien de modo automático o por vía de acción, están sujetos al del Consejo de Estado como Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a los demás Tribunales de ese ramo. (Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 18 de agosto de 1972. M.P.: Dr. Guillermo González Charry).

⁵ En el artículo 150, se dijo:

"Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes...

ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad.

La distribución de competencias entre la Rama Legislativa y el Ejecutivo ha sido deslindada por la jurisprudencia en los siguientes términos:

"Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el "**marco**" dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En efecto, la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997. Ms. Ps. Drs.: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

En el asunto objeto de estudio, el Gobierno Nacional contaba con un término de 90 días contados desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución para convertir en legislación permanente los decretos que se encontraban vigentes y habían sido dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias (Artículo transitorio 8º). Después de ese lapso de tiempo son atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso (numeral 10 del artículo 150) legislar sobre las siguientes materias: impuestos, códigos, derechos y deberes fundamentales de las

personas y los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción, ítems todos pertenecientes a la ley estatutaria, atribuciones que no puede transferir al Ejecutivo y sin que la figura transitoria que le permitía al Presidente sustituir al Congreso pueda volver a considerarse válida.

Así las cosas, al aplicar el nuevo esquema de reparto de competencias y funciones previsto en la Constitución de 1991, según el cual le corresponde al Legislador dictar, en un primer momento, las normas más generales en las que se plasman criterios finalísticos y estructurales y, por su parte, al Gobierno, en un momento posterior, mediante decretos reglamentarios, concretar, precisar y actualizar el diseño general dispuesto por la ley; queda claro que las regulaciones sobre derechos fundamentales no pueden consagrarse en decretos leyes, puesto que la competencia legislativa para expedir la ley-marco no puede delegarse en el Gobierno. Éste último luego de dictada dicha norma legal, la desarrolla a través de decretos reglamentarios; es decir que las normas en materia de potestad administrativa sancionatoria dictadas por él deben ser el reflejo o la concretización de una pauta, principio o fin establecidos en la respectiva ley-marco.

En resumen, transcurridos 90 días después de entrada en vigencia de la constitución de 1991, en términos formales, las disposiciones normativas contenidas en los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, y los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986 tácitamente se consideran inconstitucionales, toda vez que regulan materias del resorte exclusivo del Legislador.

Ahora bien, hasta acá se da cuenta de la razón de inconstitucionalidad formal que resulta del tránsito de una constitución a otra, sin embargo, una vez entrada en funciones la nueva Carta y con ella la Corte Constitucional es preciso dar cuenta de los pronunciamientos más relevantes que esta corporación ha dictado respecto a la potestad reglamentaria de la administración frente a los procedimientos administrativos sancionatorios, esto, con el fin de mostrar las razones por las que consideramos que existe una extralimitación funcional de la Corte al flexibilizar el principio de tipicidad.

2.1 La potestad reglamentaria: límites de la administración:

En la búsqueda de antecedentes y rastreo jurisprudencial es importante destacar el valioso hallazgo de varios conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que en recientes pronunciamientos ha discurrido sobre la potestad reglamentaria con gran vocación de completud⁶ frente a la función reglamentaria encomendada al Gobierno. Desde estos se puede colegir que tal potestad se encuentra consagrada en la Constitución Política colombiana de 1991 dentro del Título VII "*De la Rama Ejecutiva*", Capítulo 1 "*Del Presidente de la República*", en los siguientes términos:

"Artículo 189 Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (...)"

Y que, desde la simple lectura de esta norma, se deduce que la potestad reglamentaria se ha atribuido al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, por lo que su ejercicio corresponde al cumplimiento de una función administrativa que se sujeta, por definición, a la observancia de normas superiores como son la Constitución Política y la ley, esto es, como anunciamos en nuestra introducción, el ejercicio de esta función está sometida al principio de legalidad.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁷ ha sido reiterativa en el sentido de señalar que el objeto de la potestad reglamentaria consiste en la expedición de normas de carácter general destinadas a lograr la correcta ejecución, cumplimiento y efectividad de la ley para así volverla activa y plenamente operante, facilitando su inteligencia y cumplimiento de parte de la misma Administración y de los particulares al especificar su significado para el logro de los fines del Estado y de la función administrativa⁸.

⁶ Cfr por ejemplo: Concepto del cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403)., Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar., Actor: Ministerio de Transporte.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 1993 y C- 509 de 1999. Consejo de Estado: Expedientes 2529/02: 2241/00, 1714-99/99: 8971/99; 14983/98; 14634/98, entre otras.

⁸ Al respecto, el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 dispone: "Artículo 4o. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. // Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general".

La corte constitucional, en Sentencia C-228 de 17 de junio de 1993, se refiere a las diferencias entre la función legislativa y la potestad reglamentaria en los siguientes términos:

"La ley por naturaleza prescribe en forma genérica, y ello es precisamente definir, distinto a describir, por cuanto la definición, propiamente hablando, es una proposición de validez genérica, apta para ser referida a las circunstancias específicas, y no generales, por la función ejecutiva, que también representa la voluntad general, pero en una atribución no declarativa, sino de cumplimiento y realización del orden legal. Como se observa, la ley no agota toda la posibilidad jurídica sino que es el fundamento del proceso en el cual, obviamente, está la función ejecutiva, la que gira en torno a la ley (...)

"La potestad reglamentaria... no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real... Y es que no están frente a frente la ley y la consecuencia de la potestad reglamentaria, porque ambas integran el concepto de norma, con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación. El ejecutivo no puede legislar -salvo que se trate de facultades extraordinarias o de los estados de excepción de acuerdo con los términos de la Constitución- pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie...".

De lo subrayado anteriormente, se colige que la potestad reglamentaria, diferente de la función legislativa (consistente en hacer, modificar y derogar las leyes, art. 150 C.P.), se orienta a complementar la ley con las reglas que sean estrictamente necesarias para su eficaz ejecución y no admite la interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene.⁹

En este contexto una disposición de carácter reglamentario no puede interpretar con autoridad la ley, con el fin de considerar diferentes hipótesis susceptibles de regulación, toda vez que ello equivaldría a una flagrante violación del artículo 150, numeral 1 de la

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente Martha Sofía Sanz Tobón, Sentencia de 25 de octubre de 2007, Número Interno 11001-03-24-0002004-00109-01, Actor: Gustavo Gallón Giraldo.

Constitución Política y del artículo 25 del Código Civil que dispone: "La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador". Dicha imposibilidad de interpretación vía reglamento ha sido sostenida por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Por ejemplo, la sentencia de la Sección Segunda del 25 de agosto de 1999, expediente 1714-99 señala:

"La potestad reglamentaria que contempla el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política habilita al Presidente de la República para dictar los decretos, resoluciones y demás actos administrativos tendientes a la cumplida realización de la ley, en el entendido que tal facultad debe asumirse bajo los precisos lineamientos que emanan del contenido y alcance de la respectiva ley, al propio tiempo que reconociendo cómo, si bien a través de su labor subsidiaria y concurrente debe el presidente hacer de ella una regla más cercana y actuante en términos de singularidad, ningún mandato superior lo autoriza para entrar a interpretarla con autoridad, máxime si se considera que con arreglo al artículo 25 del Código Civil 'La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador'".

El marco constitucional y el objeto de la potestad reglamentaria descritos permiten señalar que su ejercicio está sujeto a precisos límites destacándose la subordinación a la ley.

2.2 La subordinación a la ley como límite de la potestad reglamentaria

En Colombia las leyes tienen una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Tal situación se deriva del artículo 189 C.P. que establece los deberes y facultades que le corresponden al Presidente de la República frente a ley. En efecto, esta disposición le impone "promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento" (numeral 10), y "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes" (numeral 11).

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera¹⁰, ha señalado que el reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley. La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos.¹¹ Por este motivo, si el reglamento supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador, compromete su validez y por tanto deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 C.P.

En similares términos se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C- 037 de 2000, cuando dijo que "los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y señalan sus atribuciones (artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la ley".

2.3 Principio de legalidad de las faltas y las sanciones y decretos reglamentarios

Como se ha expuesto, desde lo dicho por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la Constitución exige la determinación previa y precisa de las faltas y las sanciones, bajo los criterios *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*. En tal sentido, se encuentra proscrito que la ley atribuya o delegue a las autoridades administrativas o a normas que no tengan fuerza de ley, la función de determinar las sanciones.

¹⁰ Sentencia del 3 de diciembre de 2007, radicados 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10326-000-2003-000-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-00034-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) -acumulados-.

¹¹ Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I Duodécima Edición, Thomson Civitas, 2004, pág. 182 y ss.

Igualmente, las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado, cuya necesidad se fundamenta en la naturaleza cambiante de la actividad regulada o en condiciones técnicas, o circunstancias específicas de las actividades económicas reguladas dentro del marco del denominado *Estado Regulador*¹².

Frente al marco de referencia al que se hace alusión la Corte Constitucional en recientes pronunciamientos ha señalado que:

"La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso. Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición."¹³

De lo expuesto, se entiende como facultad abierta que la definición del comportamiento prohibido quede sujeto a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que

¹² El cambio de paradigma de un Estado de Derecho a un Estado social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991, vino acompañado[#] de un nuevo enfoque respecto de lo que tradicionalmente se ha conocido como "*intervención del Estado en la economía*". Doctrinalmente[#] se ha sostenido que este cambio en materia de intervención llevó a que el Estado ya no fuera el prestador directo de los servicios públicos, sino su regulador (art. 365, CP), lo que implicó que la Administración, en principio, dejara de asumir actividades que podían ser desarrolladas de manera eficiente y ventajosa por el sector privado. Al instaurarse el monopolio estatal como excepcional (art. 336 CP) y permitirse a los particulares colaborar con el cumplimiento de funciones que antes eran privativas del Estado, desde los conceptos de economía de mercado y competencia, se acogió en Colombia el modelo de "Estado regulador". Jordana, Jacint y Levi-Faur, David, *¿Hacia un Estado Regulador Latinoamericano?* La difusión de Agencias Reguladoras Autónomas por países y sectores, en documentos SIDOB, serie América Latina, núm. 7, Barcelona, SIDOB, 2005. Citado en Concepto del cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403)., Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar., Actor: Ministerio de Transporte.

¹³ Sentencia C-699 de 2015 y C- 092 de 2018.

valorarían y sancionarían libremente la conducta sin referentes normativos precisos, no obstante, conforme a lo estipulado en las citadas sentencias de la corte constitucional, se deduce que para el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria, existen precisos requisitos constitucionales subsumidos en el principio de legalidad, especialmente en su componente de tipicidad.

3. Noción y alcance del principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa

Este se encuentra comprendido en el derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 CP en los siguientes términos:

"ART. 29. —El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."

El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones "alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas¹⁴."En consecuencia, la Constitución exige la predeterminación legal de las infracciones administrativas, así como las correspondientes sanciones. Este principio se desarrolla en una doble dimensión: i) reserva de ley, y ii) tipicidad.

3.1. Principio de reserva de ley en materia sustancial y de procedimiento

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional "[El] *principio de reserva de ley* se manifiesta en la obligación del Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la ley, o al menos, a tener como fundamento la preexistencia de la misma"¹⁵.

En materia administrativa sancionatoria, como expresión de los principios democrático y de separación de poderes¹⁶, es competencia exclusiva del Legislador tipificar las

¹⁴ Corte Constitucional (CC), sentencia C- 699 de 2015

¹⁵ CC, sentencia C- 818 de 2005

¹⁶ CC, sentencia C – 921 de 2001.

infracciones y determinar las sanciones respectivas, mediante leyes o normas con fuerza material de ley, facultades que la Constitución no le atribuye al Ejecutivo¹⁷.

Ahora, bajo el contexto del "Estado Regulador" al que se hace alusión por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, las nuevas y variadas funciones asignadas a la Administración para asegurar el cumplimiento de la normatividad en los sectores económicos, el carácter técnico o cambiante de algunos de ellos, así como la asignación constitucional o legal de competencias regulatorias a autoridades administrativas con amplio margen de autonomía (*i.e.* comisiones de regulación de servicios públicos), han llevado a que se sostenga cierta "*crisis de la ley que se traduce en un robustecimiento del papel del reglamento en el sistema jurídico*"¹⁸.

De esta manera, el deber constitucional confiado al Legislador no puede ser asumido por la Administración bajo el entendido de una "*flexibilización*" extrema del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, por la simple razón de que tal usurpación sería inconstitucional. Así lo entendió el Consejo de Estado, Sección Primera:

"Debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas.

Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad"¹⁹.

Los criterios expuestos sobre el principio de reserva de ley en materia sancionatoria se mantuvieron en la sentencia del 19 de mayo de 2016 del Consejo de Estado, Sección Primera, que declaró la nulidad de múltiples artículos del Decreto 3366 de 2003 (radicación 2008 - 00098), en la que se afirmó:

¹⁷ CC, sentencia C – 135 de 2016

¹⁸ Santaella Quintero, Héctor, "El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador: panorámica de una garantía de contornos imprecisos", en la obra colectiva "El poder sancionador de la administración pública: Discusión, expansión y construcción". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018. Citado en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil ya citado en la pág. 9 de este informe.

¹⁹ Sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 - 00092.

"(...) el régimen sancionatorio en materia de tránsito es del resorte exclusivo del legislador y que, en tal sentido, "ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas".

La definición de una reserva legal implica que el legislador debe adoptar las decisiones que el constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no pueden establecer disposiciones que sean propias del ámbito del legislador' (Corte Constitucional, sentencia C-810 de 2014). Por ende, como señala Parejo Alfonso, 'la reserva de ley constituye, de una parte, un mandato al legislador de regulación de una materia y, de otra, una prohibición (a la Administración) de regulación reglamentaria sin habilitación legal.'²⁰

De lo expuesto, se tiene que para la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, es competencia exclusiva del Legislador establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a imponer. Lo anterior implica un mandato de tipificación que se expresa en describir los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, así como determinación de tipo y cuantía de las sanciones que serán impuestas. En la tipificación de las infracciones, podrán preverse tipos en "blanco" bajo remisiones normativas precisas o criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta.

Así mismo, la ley debe señalar el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción (reserva de ley en materia de procedimiento) y la autoridad competente para adelantarla e imponer finalmente la sanción administrativa.

3.2. Principio de tipicidad.

Integra el principio de legalidad y alude concretamente a la determinación previa y precisa de "infracciones, penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder punitivo estatal"²¹. El principio de

²⁰ Sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 - 00092.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C - 1161 de 2000.

tipicidad exige, según el precedente constitucional fijado en la Sentencia C - 1161 de 2000 de la Corte Constitucional²²:

"10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir 'también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas'".

En este orden de ideas, la Corte sostuvo que para establecer cuándo se produce una vulneración del principio de legalidad (en su dimensión tipicidad), es necesario verificar si la norma legal permite determinar los elementos del tipo en forma razonable, esto es, si a partir de la ley es posible concretar su alcance, bien sea en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados; de encontrarse que el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, se sigue entonces que desconoce el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valorarían y sancionarían libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

Con base en el precedente citado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señala que la observancia del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador exige lo siguiente:

- i) Que el señalamiento de la infracción y la sanción sea hecho directamente por el Legislador (*lex scripta*). El Legislador debe agotar la descripción precisa de la infracción

²² Oportunidad en la que declaró inexecutable el artículo 52 del Decreto Ley 663 de 1993 (actualización al EOSF) que delegaba en el Gobierno Nacional, en ejercicio de la función de intervención, señalar las sanciones pecuniarias correspondientes a las infracciones de las disposiciones sobre actividades financieras y aseguradoras, así como respecto de la captación de recursos del público. En esa oportunidad, la demanda de inconstitucionalidad planteó la vulneración del artículo 29 Superior por desconocimiento del principio de legalidad -reserva de ley y tipicidad-, ya que el artículo cuestionado no fijaba criterios mínimos para establecer los comportamientos castigados ni las correlativas sanciones pecuniarias.

o conducta prohibida, aunque de manera excepcional -dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía-, se ha aceptado la flexibilización de ese principio mediante la utilización del instrumento de las *normas en "blanco" o normas de remisión*.

Sin perjuicio del análisis que más adelante realizará la Sala sobre las normas o tipos en "blanco" en el derecho comparado, en la dogmática del derecho penal, según Reyes Echandía, los tipos en "blanco" se oponen a los tipos autónomos.

Los tipos autónomos son "autosuficientes en cuanto permiten adecuación directa e inmediata, de tal manera que el intérprete encuentra en ellos todo lo que necesita para su *completo* entendimiento y adecuación". Los tipos en "blanco", en cambio "carecen de esa integralidad, pues su principal característica es la de tipificar una conducta que no aparece *completamente* descrita en cuanto el legislador se remite al mismo y otros ordenamientos jurídicos para actualizarla y concretarla". (La cursiva es de la Sala)

ii) Que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto de imposición de la sanción (*lex praevia*); de ahí se sigue, como regla general, el principio de irretroactividad de las sanciones, que tiene como excepción el principio de favorabilidad, y

iii) Que la sanción no solo se determine previamente, sino también a plenitud, es decir, que sea determinada y no determinable (*lex certa*). En consecuencia, por ser competencia privativa del Legislador, su definición no puede ser delegada a las autoridades administrativas.

En consecuencia, el principio de tipicidad exige al Legislador describir la infracción administrativa (conducta o comportamiento que se considera ilícito) "[...] en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción [...]. Igualmente, debe **predeterminar la sanción** indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse"²³.

Llegados a este punto, cabe poner de relieve que en la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se ha permitido en casos particulares la "*flexibilización*" del principio de tipicidad y para justificar este hecho la Sala de Consulta

²³ *Ibidem*. Reiterada por las Sentencias C 921 de 2001 y C- 406 de 2004.

y Servicio Civil doctrinalmente hace un recuento de los pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado en donde se fija “la regla respecto del carácter flexible del principio de tipicidad”, al respecto la sala cita la sentencia C – 032 de 2017 :

“La regla vigente de la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio, señala que se satisfacen los requerimientos normativos de dicho principio cuando concurren tres elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción”. De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica”.

Frente a esta cita acuña la Sala:

En consecuencia, la “flexibilización” del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador lleva a la aceptación de instrumentos como las —normas en blanco, conceptos jurídicos indeterminados y normas de remisión que pueden ser legales o reglamentarias -dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía-.

La Corte Constitucional en las Sentencias C-404/01 y C-921/01, establece la diferenciación entre la aplicación de las garantías en la potestad sancionatoria de la administración y el derecho penal argumentando que la naturaleza y los fines son diferentes, al respecto dijo:

"La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación

restringida de estas garantías -quedando a salvo su núcleo esencial- en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido.

"La razón de ser de esa diferencia se encuentra en la naturaleza misma de las normas penales y las disciplinarias. En las primeras, la conducta reprimida usualmente es autónoma. En el derecho disciplinario, por el contrario, por regla general los tipos no son autónomos, sino que remiten a otras disposiciones en donde está consignada una orden o una prohibición. Esta diferencia ha sido comentada por la doctrina especializada en los siguientes términos: 'Las normas penales no prohíben ni ordenan nada, sino que se limitan a advertir que determinadas conductas llevan aparejada una pena. Los tipos sancionadores administrativos, por el contrario, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o prohibición cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pretipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción. Y por ello si se quisiera ser riguroso, la descripción literal de un tipo infractor habría de consistir en la reproducción de la orden o prohibición del pretipo con la advertencia añadida de la sanción que lleva aparejada su incumplimiento, es decir una reproducción de textos en doble tipografía'".

Y en punto concreto a la tipicidad exigida en materia disciplinaria, considera la Corte que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica".

Frente a las consecuencias de esta jurisprudencia se han levantado algunas voces de rechazo y protesta, puntualmente cito a Suárez Tamayo, D. y Restrepo Gómez, L:

“se hace un llamado a la Corte Constitucional para que revise su doctrina según la cual el respeto y aplicación de los principios, en especial los de legalidad, tipicidad, reserva de ley, culpabilidad, en materia de procedimientos administrativos sancionatorios no tiene que hacerse con el mismo rigor y exigencia que en materia penal.

La Corte Constitucional considera que en el derecho administrativo sancionador, el principio de tipicidad no tiene la misma connotación que presenta en el derecho penal, en donde resulta ser más riguroso; y considera que las conductas o

comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica y por lo tanto, mayor discrecionalidad por parte del operador jurídico que tiene la potestad de imponer la sanción administrativa. Desconoce la Corte, que existen sanciones administrativas que pueden llegar a ser más gravosas que las mismas sanciones penales.

Pero lo anterior no ha sido la única flexibilización que ha permitido la Corte Constitucional. En diversas providencias ha establecido que los procedimientos sancionatorios deben estar consagrados en normas con rango de Ley, pero también ha permitido la consagración de tipos en blanco y conceptos jurídicos indeterminados, siempre y cuando se lleven a cabo las remisiones normativas pertinentes o se establezcan los elementos determinables. Estas remisiones pueden hacerse a decretos u otro tipo de normas del ordenamiento jurídico que no tienen necesariamente rango de Ley, por lo que las conductas o sanciones de un procedimiento sancionatorio administrativo pueden encontrarse tipificados en dichas remisiones, desvirtuándose el principio de reserva de Ley²⁴.

Los autores incluso van más allá y proponen lo siguiente:

“Debe pensarse en una reforma constitucional y legal que consagre que sanciones como la destitución y las inhabilidades, sean de competencia exclusiva de los jueces y no de funcionarios administrativos”.

Corolario de lo anterior, sería pertinente realizar un análisis a los límites de la potestad reglamentaria de la rama judicial, por ejemplo, desde los postulados del principio de estricta legalidad y estricta jurisdiccionalidad elaborados por Luigi Ferrajoli, sin embargo por desbordar el objeto del presente informe queda como invitación para futuros trabajos de investigación.

²⁴ Suárez Tamayo, D. y Restrepo Gómez, L. (julio-diciembre, 2016). Comparativo de cinco procedimientos administrativos sancionatorios (Fase II): Faltas – Sanciones – Etapas – Segunda Instancia – Principios. Summa Iuris, 4 (2), págs, 247 y 248.

Conclusiones:

La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer infracciones y sanciones administrativas por vía distinta a la ley. Corresponde al legislador delimitar su contenido a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo, así como la clase y grado de la sanción aplicable. El contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que, eventualmente, las administración se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido contemplado en la ley de manera expresa. La norma sancionatoria debe garantizar que se puedan predecir con certeza las conductas típicas que constituyen la infracción (elementos básicos), y el tipo y grado (cuantía, si fuere el caso) de las sanciones correspondientes.

En este sentido, se destaca que la competencia funcional establecida por la constitución, le asigna al legislador la regulación de cada procedimiento administrativo sancionatorio de manera rigurosa, explícita y clara y, es él, el único que puede determinar las faltas, las etapas del procedimiento, las sanciones y su forma de tasación, los principios aplicables, la procedencia de recursos en vía gubernativa, especialmente el derecho a la segunda instancia y el debido proceso para asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y, resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

A nuestro juicio, las diferenciaciones y morigeración en la aplicación de las garantías constitucionales y legales que hace la Corte Constitucional, secundadas por el Consejo de Estado, constituyen una extralimitación en las funciones asignadas por la Constitución Política de 1991 a ambas corporaciones, pues, en ella (la Constitución), no se establece diferencia alguna en cuanto a la aplicación y grado de obligatoriedad de los principios en materia sancionatoria, sea cual fuere su especie. Atribuir alcances diferentes a una y otra materia por su naturaleza, es una potestad exclusiva del legislador, hecho que se resume en la siguiente máxima: el juez constitucional puede hacer juicios de constitucionalidad no legislar.

En cuanto a este último punto, cabe resaltar el aparte de la sentencia C- 415 de 2012 en donde se dijo que:

“la Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez”

En estricto sentido, la regla que fija la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio desconoce los criterios de validez del Estado de Derecho consagrado en el artículo 4° de la Constitución.

Al respecto, es preciso poner de relieve que, las consideraciones hechas a través de la jurisprudencia a lo largo de la vida de la nueva constitución frente a los límites de la rama ejecutiva en materia administrativo sancionatoria aplican con idéntico rigor para la rama judicial y es por esta razón que en las acciones de inconstitucionalidad formuladas a la Corte, se invita a revisar la regla a la que se hace alusión, destacando el hecho de que nos limitamos en nuestro ejercicio académico a analizar la extralimitación en la que consideramos se ha incurrido, pero sin adentrarnos en aspectos legislativos por considerar que se desborda el objeto del presente informe.

Para finalizar, es importante advertir que durante los dos últimos años hemos adelantado varias acciones, en similares términos, ante el Consejo de Estado, radicados: 11001032400020180013900 y 11001032400020190005600 como se cito anteriormente, y, ante la Corte Constitucional con autos de 24 de septiembre y 11 de octubre de 2019, expediente D-13473. Así pues, damos paso a los proyectos de acción de inconstitucionalidad que inspiran el presente informe:

SEÑORES

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, “Por el cual se expide el Estatuto del Notariado”, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de Justicia y del Derecho.

William Esteban Gómez Molina, identificado como aparece al pie de mi firma, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Medellín, estudiante del programa de Derecho de la Universidad de Antioquia, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, con fundamento en el Decreto Reglamentario 2067 de 1991, presento ante este Despacho Judicial DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de Justicia, por vulneración de los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 29, 84, 113, 114, 123, 150-1-2-10 y 189-11 de la Constitución Política.

Para fundamentar la presente demanda se dividirá en tres partes la sustentación. En la primera sección (I), se establecerán las cuestiones referentes a la presentación de la demanda, donde se determinará (1.1) las normas acusadas de inconstitucionalidad; (1.2) las normas constitucionales que se consideran infringidas por las disposiciones legales cuestionadas; y (1.3) se formulan las peticiones de fondo de la demanda, en la segunda sección (II), se presentarán (2.1) los fundamentos de derecho y (2.2) desarrollará el concepto de la violación de las normas citadas y por último, en la tercera sección (III), se analizarán aspectos relativos a la admisibilidad de la demanda, (3.1) Competencia de la Corte Constitucional, (3.2) Cosa Juzgada Constitucional, (3.3) Trámite, (3.4) Principio *Pro Actione*, y (3.5) Notificaciones.

I. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

1.1 Normas demandadas

A continuación se transcriben los apartes del texto legal demandado respecto del cual se cuestiona su constitucionalidad:

Diario Oficial No. 33118 del 5 de agosto de 1970

“Decreto Ley 960 de 1970

(junio 20)

Por el cual se expide el Estatuto del Notariado.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8a. de 1969, y atendido el concepto de la Comisión Asesora en ella prevenida,

DECRETA:

Titulo VI. De la responsabilidad de los notarios

Capítulo II. De las faltas

Artículo 198. Son conductas del Notario, que atentan la majestad, dignidad y eficacia del servicio notarial, y que acarrearán sanción disciplinaria:

- 2. El reiterado incumplimiento de sus obligaciones civiles o comerciales.*
- 3. Solicitar, recibir, ofrecer dádivas, agasajos, préstamos, regalos y cualquier clase de lucros, directa o indirectamente, en razón de su cargo o con ocasión de sus funciones.*
- 4. Solicitar o fomentar publicidad, de cualquier clase, respecto de su persona o de sus actuaciones, sin perjuicio del derecho de rectificar o aclarar informaciones o comentarios relativos a ellas.*
- 5. El empleo de propaganda de índole comercial o de incentivos de cualquier orden para estimular al público a demandar sus servicios.*
- 7. Negarse a prestar su ministerio sin causa justificativa.*
- 8. Omitir el cumplimiento de los requisitos sustanciales en la prestación de sus servicios.*

9. *Dejar de asistir injustificadamente a la oficina, o cerrarla sin motivo legal, o limitar indebidamente las horas de despacho al público.*
10. *La afirmación maliciosa de hechos o circunstancias inexactas dentro del ejercicio de sus funciones.*
11. *El aprovechamiento personal o en favor de terceros de dineros o efectos negociables que reciba para el pago de impuestos o en depósito.*
12. *El cobro de derechos mayores o menores que los autorizados en el arancel vigente.*
13. *La renuencia a cumplir las orientaciones que la Vigilancia Notarial imparta dentro del ámbito de sus atribuciones, en lo relacionado con la prestación del servicio.*
14. *El incumplimiento de sus obligaciones para con la Superintendencia de Notariado y Registro, el Fondo Nacional del Notariado, el Colegio de Notarios, sus empleados subalternos y las entidades de seguridad o previsión social.*
15. *La transgresión de las normas sobre prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades consagradas en el presente estatuto.*

Capítulo III. De las sanciones

Artículo 199. Independientemente de las sanciones penales a que hubiere lugar, a los Notarios que incurran en las faltas enumeradas en el Capítulo precedente, se les aplicará según la gravedad de la infracción, los antecedentes y lo dispuesto expresamente en la Ley, una de estas sanciones:

1. *Multa.*
2. *Suspensión.*
3. *Destitución.*

Artículo 201. La multa consiste en la obligación de pagar al Tesoro Nacional una suma no menor de trescientos pesos ni mayor de cinco mil; se impondrá en caso de faltas leves, y se cobrará por jurisdicción coactiva.

Artículo 202. La suspensión en el cargo hasta por seis meses, podrá imponerse frente a falta grave o a reincidencia en las Leyes, puede aparejar la exclusión de la carrera en la primera vez y necesariamente la producirá al repetirse dicha sanción.

Artículo 203. La destitución se aplicará, como primera sanción, en caso de falta muy grave, y como consecuencia de varias faltas de otro orden, según su gravedad y reiteración.

Artículo 213. Si en el acta aparecieren cargos, se correrá traslado de ellos al Notario afectado, para que dentro del término de ocho días presente sus descargos, y aporte las pruebas del caso, hasta dentro de los ocho días siguientes. Vencido dicho término, la Superintendencia diligenciará las pruebas en quince días, y dentro del mes siguiente dictará resolución, en la que relacionará los cargos que a su juicio no hayan sido desvirtuados, indicará las disposiciones que considere infringidas, expresando la razón de su quebranto, e impondrá la sanción disciplinaria correspondiente, o dará por concluido el trámite, según fuere el caso.

Artículo 215. Contra la Resolución podrá recurrir el Notario interesado, en reposición ante el propio Superintendente y en apelación en el efecto suspensivo para ante la Junta de la Superintendencia, en escrito presentado dentro del término de la ejecutoria de aquella. La Resolución absolutoria se consultará con la Junta”.

1.2 Normas constitucionales infringidas

Los apartes de los textos legales transcritos, contravienen los artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 29, 84, 113, 114, 123, 150-1-2-10, 189-11 de la Constitución Política, esto es, contravienen los principios de separación de poderes, supremacía constitucional, responsabilidad jurídica, de la legalidad y tipicidad de las sanciones.

1.3 Petición

1º Se solicita a la honorable Corte Constitucional declare INEXEQUIBLES los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, por las razones que se exponen en la presente demanda.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

2.1 Fundamentos de la violación

En los Estados de Derecho las autoridades públicas están sometidas al principio de legalidad a través del cual se busca la realización, el mantenimiento del derecho y del orden legal; en la configuración de estos Estados a lo largo de la historia se han ido estableciendo determinadas funciones, las cuales, a su vez se confían a un órgano especial formando tres grupos: Legislativos, administrativos y judiciales²⁵; de la repartición de tareas entre estos se desprende la noción de competencias funcionales. La competencia es la determinación de las tareas de las que un órgano debe encargarse; crea la obligación para ese órgano de obrar únicamente dentro de los límites de sus funciones, de aquí resulta que los órganos administrativos obligados en razón de su competencia a la aplicación de la ley no pueden obrar *contra legem*, ni *praeter legem*, sino *secundum legem*, es decir, conforme a la ley y dentro del marco de ésta, dicho fenómeno se ha llamado la sumisión de la administración a la ley, el cual desde el punto de vista práctico, es el rasgo más manifiesto de la noción Estado de Derecho²⁶.

El Derecho Constitucional contemporáneo, posterior a la Segunda Guerra Mundial, hace uso de definiciones y afirmaciones de carácter axiológico y principial con contenidos ideológico valorativos los cuales tienen vocación de reglas jurídicas operativas, es decir, sobrepasan la tradicional consideración indiciaria y programática. Entre los preceptos que conforman estos manuales normativos se pueden distinguir diferentes tipos de normas tanto por lo que respecta a la estructura y plenitud de la formulación o enunciado como respecto de la inmediatez y eficacia con que pueden aplicarse, para el caso concreto, se hace alusión a los principios de la responsabilidad jurídica, de la legalidad y tipicidad de

²⁵ Es lo que clásicamente se ha denominado como “separación de poderes”, así en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789:

“Artículo 16 – Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.

²⁶ En este sentido, el Consejo de Estado ha dicho: “la proclamación por el artículo 1º constitucional del Estado de Derecho como principio rector de nuestro ordenamiento jurídico exige de las autoridades un especial sometimiento al Derecho. El principio de legalidad, consagrado por los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución es una clara manifestación de la coherencia a que obliga dicha decisión fundamental estructurante de nuestro ordenamiento. Lo referente a la competencia que debe presidir las actuaciones de los poderes públicos en general y de las autoridades administrativas en particular es una proyección más de aquel precepto en esta dirección”. Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00205-00

las sanciones. Para el presente asunto, se pone de relieve que Colombia es un Estado democrático de derecho, en donde constitucionalmente el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, ya que esa es su función natural en desarrollo del principio de división de poderes. En él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente las de carácter penal, que por sus características deben estar precedidas de un proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales, es decir, una elaboración más democrática.

2.2 Concepto de violación

Para dar cuenta de las razones de inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionatorio contenido en los artículos de los decreto referido, es preciso señalar que este fue dictado con anterioridad a la Constitución de 1991 y, en este sentido es importante aclarar que en un proceso de inconstitucionalidad se actúa en la búsqueda de una definición de conformidad o no conformidad con la Constitución, es decir, si nos limitamos a realizar un análisis meramente formal, conforme a la constitución de 1991 existe una palmaria falta de competencia del Presidente de la República para dictar los contenidos normativos de los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, dado que se vulnera varios principios y derechos que con la nueva carta constitucional se consideran fundamentales, por ejemplo en el artículo 3° de la nueva carta se señala que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, y declara que aquél la ejerce directamente o por medio de sus representantes y, cuando esto último ocurre, los representantes del pueblo no pueden actuar según su gusto o interés, ni de conformidad con sus inclinaciones o deseos, sino "en los términos que la Constitución establece", que es lo que caracteriza justamente al Estado de Derecho.

Al respecto, es necesario señalar que antes de la constitución política de 1991, el Presidente gozaba de facultades que le permitían dictar decretos de jerarquía igual o paralela a la de la ley, sin necesidad de ley previa o superior según lo estatuido en el artículo 120 de la Constitución Política de 1886 y, para el caso concreto, la Ley 8 de 1969. Así pues, para la época en la que fue dictado el Decretos ley 960, el presidente

gozaba de la facultad para dictar -los llamados- **decretos autónomos o reglamentos constitucionales**²⁷.

Sin embargo, al ser expedida la Constitución de 1991, la atribución presidencial exclusiva y excluyente en cabeza del Jefe del Estado desapareció como tal y fue objeto de una figura constitucional diferente: la de las llamadas "leyes marco" o "leyes cuadro"²⁸.

²⁷ Sobre el alcance de las atribuciones presidenciales al respecto y en torno a los decretos autónomos, se pronunció varias veces la Corte Suprema de Justicia, que entonces ejercía la función de guarda e integridad de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"No se trata en esos casos de una delegación sino de una asignación de funciones mediante las cuales el Gobierno dicta decretos que se salen de la esfera ordinaria de la administración para compartir la categoría de los actos que emanan ordinariamente del Congreso al tenor del mandato del artículo 76. Son los decretos que la doctrina y la jurisprudencia han convenido en llamar "autónomos" o "reglamentos constitucionales". Se ejerce con ellos una función primaria y no subordinada y su orientación y límite se hallan en los solos textos constitucionales y no en la ley.

A la luz de las instituciones nacionales se les pueden ver las siguientes características:

- a) Su fuente es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No buscan ejecutar ninguna ley, porque ellos mismos son la ley;
- b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de dictarlos esté vigente, el Gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;
- c) El Gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución;
- d) En ocasiones se trata de una facultad o competencia compartida con el Congreso, bien sea porque las normas emanadas de cada una de las dos ramas del poder apunten hacia finalidades diferentes o complementarias, como es el caso del artículo 120-12, o porque la Carta, de modo expreso, haya permitido que ambas ejerzan su competencia sobre iguales materias. En otras se trata de una facultad exclusiva del Gobierno, no compartida ni compatible con el Congreso;
- e) El control constitucional de ellos surge inequívocamente del artículo 214 de la Carta en relación con el 141-3 y el 216 de la misma. Pues al no estar incluidos dentro de los actos cuya definición constitucional corresponda a la Corte, bien de modo automático o por vía de acción, están sujetos al del Consejo de Estado como Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a los demás Tribunales de ese ramo. (Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 18 de agosto de 1972. M.P.: Dr. Guillermo González Charry).

²⁸ En el artículo 150, se dijo:

"Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

La expedición de toda ley marco implica una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. El Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad.

La distribución de competencias entre la Rama Legislativa y el Ejecutivo ha sido deslindada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

"Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el "**marco**" dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En efecto, la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997. Ms. Ps. Drs.: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

En el asunto objeto de juicio, el Gobierno Nacional contaba con un término de 90 días contados desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución para convertir en legislación permanente los decretos que se encontraban vigentes y habían sido dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias (Artículo transitorio 8°). Después de ese lapso de tiempo son atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso (numeral 10 del artículo 150) legislar sobre las siguientes materias: impuestos, códigos, derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción, ítems todos pertenecientes a la ley estatutaria, atribuciones que no puede transferir al Ejecutivo y sin que la figura transitoria que le permitía al Presidente sustituir al Congreso pueda volver a considerarse válida.

Así las cosas, al aplicar el nuevo esquema de reparto de competencias y funciones previsto en la Constitución de 1991, según el cual le correspondiéndole al Legislador dictar, en un primer momento, las normas más generales en las que se plasman criterios finalísticos y estructurales y, por su parte, al Gobierno, en un momento posterior, mediante decretos reglamentarios, concretar, precisar y actualizar el diseño general dispuesto por la ley; queda claro que las regulaciones sobre derechos fundamentales no pueden consagrarse en decretos leyes, puesto que la competencia legislativa para expedir la ley-marco no puede delegarse en el Gobierno. Éste último luego de dictada dicha norma legal, la desarrolla a través de decretos reglamentarios; es decir que las normas en materia de potestad administrativa sancionatoria dictadas por él deben ser el reflejo o la concretización de una pauta, principio o fin establecidos en la respectiva ley-marco.

En resumen, transcurridos 90 días después de entrada en vigencia de la constitución de 1991, en términos formales, las disposiciones normativas contenidas en los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970, devienen en inconstitucionales, toda vez que regulan materias del resorte exclusivo del Legislador.

Ahora bien, hasta acá se da cuenta de las razones de inconstitucionalidad formal que resultan del tránsito de una constitución a otra, sin embargo, una vez entrada en funciones la nueva Carta y con ella la Corte Constitucional, es apropiado dar cuenta de las razones de

inconstitucionalidad material de las disposiciones normativas contenidas en los artículos los artículos 198, 199, 201 a 203, 213 y 215 del Decreto Ley 960 de 1970.

Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado²⁹ ha sido reiterativa en el sentido de señalar que el objeto de la potestad reglamentaria consiste en la expedición de normas de carácter general destinadas a lograr la correcta ejecución, cumplimiento y efectividad de **la ley** para así volverla activa y plenamente operante, facilitando su inteligencia y cumplimiento de parte de la misma Administración y de los particulares al especificar su significado para el logro de los fines del Estado y de la función administrativa³⁰.

La corte constitucional, en Sentencia C-228 de 17 de junio de 1993, se refiere a las diferencias entre la función legislativa y la potestad reglamentaria en los siguientes términos:

"La ley por naturaleza prescribe en forma genérica, y ello es precisamente definir, distinto a describir, por cuanto la definición, propiamente hablando, es una proposición de validez genérica, apta para ser referida a las circunstancias específicas, y no generales, por la función ejecutiva, que también representa la voluntad general, pero en una atribución no declarativa, sino de cumplimiento y realización del orden legal. Como se observa, la ley no agota toda la posibilidad jurídica sino que es el fundamento del proceso en el cual, obviamente, está la función ejecutiva, la que gira en torno a la ley (...)

"La potestad reglamentaria... no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real... Y es que no están frente a frente la ley y la consecuencia de la potestad reglamentaria, porque ambas integran el concepto de norma, con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación. El ejecutivo no puede legislar -salvo que se trate de facultades extraordinarias o de los estados de excepción de acuerdo con los

²⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 1993 y C- 509 de 1999. Consejo de Estado: Expedientes 2529/02: 2241/00, 1714-99/99: 8971/99; 14983/98; 14634/98, entre otras.

³⁰ Al respecto, el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 dispone: "Artículo 4o. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. // Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general".

términos de la Constitución- pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie...".

De lo subrayado anteriormente, se colige que la potestad reglamentaria, diferente de la función legislativa (consistente en hacer, modificar y derogar las leyes, art. 150 C.P.), se orienta a complementar la ley con las reglas que sean estrictamente necesarias para su eficaz ejecución y no admite la interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene.³¹

En este contexto una disposición de carácter reglamentario no puede interpretar con autoridad la ley, con el fin de considerar diferentes hipótesis susceptibles de regulación, toda vez que ello equivaldría a una flagrante violación del artículo 150, numeral 1 de la Constitución Política y del artículo 25 del Código Civil que dispone: "La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador". Dicha imposibilidad de interpretación vía reglamento ha sido sostenida por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Por ejemplo, la sentencia de la Sección Segunda del 25 de agosto de 1999, expediente 1714-99 establece:

"La potestad reglamentaria que contempla el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política habilita al Presidente de la República para dictar los decretos, resoluciones y demás actos administrativos tendientes a la cumplida realización de la ley, en el entendido que tal facultad debe asumirse bajo los precisos lineamientos que emanan del contenido y alcance de la respectiva ley, al propio tiempo que reconociendo cómo, si bien a través de su labor subsidiaria y concurrente debe el presidente hacer de ella una regla más cercana y actuante en términos de singularidad, ningún mandato superior lo autoriza para entrar a interpretarla con autoridad, máxime si se considera que con arreglo al artículo 25 del Código Civil 'La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador'".

El marco constitucional y el objeto de la potestad reglamentaria descritos permiten señalar que su ejercicio está sujeto a precisos límites destacándose la subordinación a la ley.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente Martha Sofía Sanz Tobón, Sentencia de 25 de octubre de 2007, Número Interno 11001-03-24-0002004-00109-01, Actor: Gustavo Gallón Giraldo.

En este contexto, se destaca el hecho de que en Colombia las leyes tienen una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Tal situación se deriva del artículo 189 C.P. que establece los deberes y facultades que le corresponden al Presidente de la República frente a ley. En efecto, esta disposición le impone "promulgar la leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento" (numeral 10), y "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes" (numeral 11).

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera³², ha señalado que el reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley. La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos.³³ Por este motivo, si el reglamento supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador, compromete su validez y por tanto deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 C.P.

En similares términos se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C- 037 de 2000, cuando dijo que "los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y señalan sus atribuciones (artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la ley".

³² Sentencia del 3 de diciembre de 2007, radicados 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10326-000-2003-000-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-00034-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) -acumulados-.

³³ Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I Duodécima Edición, Thomson Civitas, 2004, pág. 182 y ss.

De lo expuesto, se colige que la Constitución exige la determinación previa y precisa de las faltas y las sanciones, bajo los criterios *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*. En tal sentido, se encuentra proscrito que la ley atribuya o delegue a las autoridades administrativas o a normas que no tengan fuerza de ley, la función de determinar las sanciones.

Igualmente, las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado, cuya necesidad se fundamenta en la naturaleza cambiante de la actividad regulada o en condiciones técnicas, o circunstancias específicas de las actividades económicas reguladas dentro del marco del denominado *Estado Regulador*³⁴.

Frente al marco de referencia al que se hace alusión la Corte Constitucional en recientes pronunciamientos ha señalado que:

"La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso. Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del

³⁴ El cambio de paradigma de un Estado de Derecho a un Estado social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991, vino acompañado[#] de un nuevo enfoque respecto de lo que tradicionalmente se ha conocido como "*intervención del Estado en la economía*". Doctrinalmente[#] se ha sostenido que este cambio en materia de intervención llevó a que el Estado ya no fuera el prestador directo de los servicios públicos, sino su regulador (art. 365, CP), lo que implicó que la Administración, en principio, dejara de asumir actividades que podían ser desarrolladas de manera eficiente y ventajosa por el sector privado. Al instaurarse el monopolio estatal como excepcional (art. 336 CP) y permitirse a los particulares colaborar con el cumplimiento de funciones que antes eran privativas del Estado, desde los conceptos de economía de mercado y competencia, se acogió en Colombia el modelo de "Estado regulador". Jordana, Jacint y Levi-Faur, David, *¿Hacia un Estado Regulador Latinoamericano?* La difusión de Agencias Reguladoras Autónomas por países y sectores, en documentos SIDOB, serie América Latina, núm. 7, Barcelona, SIDOB, 2005. Citado en Concepto del cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403)., Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar., Actor: Ministerio de Transporte.

comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición."³⁵

Se entiende entonces como facultad abierta aquella en la cual la definición del comportamiento prohibido queda sujeta a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valorarían y sancionarían libremente la conducta sin referentes normativos precisos, no obstante, existen precisos requisitos constitucionales subsumidos en el principio de legalidad, especialmente en su componente de tipicidad que no pueden ser obviados de manera tan simplona.

Respecto al principio de tipicidad cabe decir que en la Constitución se encuentra comprendido en el derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 CP en los siguientes términos:

"ART. 29. —El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."

El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones "alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas³⁶."En consecuencia, la Constitución exige la predeterminación legal de las infracciones administrativas, así como las correspondientes sanciones. Este principio se desarrolla en una doble dimensión: i) reserva de ley, y ii) tipicidad.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional "[El] *principio de reserva de ley* se manifiesta en la obligación del Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la ley, o al menos, a tener como fundamento la preexistencia de la misma"³⁷.

³⁵ Sentencia C-699 de 2015 y C- 092 de 2018.

³⁶ Corte Constitucional (CC), sentencia C- 699 de 2015.

³⁷ CC, sentencia C- 818 de 2005

En materia administrativa sancionatoria, como expresión de los principios democrático y de separación de poderes³⁸, es competencia exclusiva del Legislador tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas, mediante leyes o normas con fuerza material de ley, facultades que la Constitución no le atribuye al Ejecutivo³⁹.

Ahora, bajo el contexto del "Estado Regulador" al que se hace alusión por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, las nuevas y variadas funciones asignadas a la Administración para asegurar el cumplimiento de la normatividad en los sectores económicos, el carácter técnico o cambiante de algunos de ellos, así como la asignación constitucional o legal de competencias regulatorias a autoridades administrativas con amplio margen de autonomía (*i.e.* comisiones de regulación de servicios públicos), han llevado a que se sostenga cierta "*crisis de la ley que se traduce en un robustecimiento del papel del reglamento en el sistema jurídico*"⁴⁰.

De esta manera, el deber constitucional confiado al Legislador no puede ser asumido por la Administración bajo el entendido de una "*flexibilización*" extrema del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, por la simple razón de que tal usurpación sería inconstitucional. Así lo entendió el Consejo de Estado, Sección Primera:

"Debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas.

Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad"⁴¹.

³⁸ CC, sentencia C – 921 de 2001.

³⁹ CC, sentencia C – 135 de 2016

⁴⁰ Santaella Quintero, Héctor, "El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador: panorámica de una garantía de contornos imprecisos", en la obra colectiva "El poder sancionador de la administración pública: Discusión, expansión y construcción". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018. Citado en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil ya citado en la pág. 9 de este informe.

⁴¹ Sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 - 00092.

Los criterios expuestos sobre el principio de reserva de ley en materia sancionatoria se mantuvieron en la sentencia del 19 de mayo de 2016 del Consejo de Estado, Sección Primera, que declaró la nulidad de múltiples artículos del Decreto 3366 de 2003 (radicación 2008 - 00098), en la que se afirmó:

"(...) el régimen sancionatorio en materia de tránsito es del resorte exclusivo del legislador y que, en tal sentido, "ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas".

La definición de una reserva legal implica que el legislador debe adoptar las decisiones que el constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no pueden establecer disposiciones que sean propias del ámbito del legislador' (Corte Constitucional, sentencia C-810 de 2014). Por ende, como señala Parejo Alfonso, 'la reserva de ley constituye, de una parte, un mandato al legislador de regulación de una materia y, de otra, una prohibición (a la Administración) de regulación reglamentaria sin habilitación legal.'⁴²

De lo expuesto, se tiene que para la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, es competencia exclusiva del Legislador establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a imponer. Lo anterior implica un mandato de tipificación que se expresa en describir los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, así como determinación de tipo y cuantía de las sanciones que serán impuestas. En la tipificación de las infracciones, podrán preverse tipos en "blanco" bajo remisiones normativas precisas o criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta.

Así mismo, la ley debe señalar el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción (reserva de ley en materia de procedimiento) y la autoridad competente para adelantarla e imponer finalmente la sanción administrativa.

Llegados a este punto, cabe poner de relieve del principio de legalidad su componente de tipicidad, el cual alude concretamente a la determinación previa y precisa de

⁴² Sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 - 00092.

"infracciones, penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder punitivo estatal",⁴³ según la Corte Constitucional es:

"10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir 'también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas'⁴⁴.

En este orden de ideas, la Corte sostuvo que para establecer cuándo se produce una vulneración del principio de legalidad (en su dimensión tipicidad), es necesario verificar si la norma legal permite determinar los elementos del tipo en forma razonable, esto es, si a partir de la ley es posible concretar su alcance, bien sea en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados; de encontrarse que el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, se sigue entonces que desconoce el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valorarían y sancionarían libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

Con base en el precedente citado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señala que la observancia del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador exige lo siguiente:

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C - 1161 de 2000.

⁴⁴ Oportunidad en la que declaró inexecutable el artículo 52 del Decreto Ley 663 de 1993 (actualización al EOSF) que delegaba en el Gobierno Nacional, en ejercicio de la función de intervención, señalar las sanciones pecuniarias correspondientes a las infracciones de las disposiciones sobre actividades financieras y aseguradoras, así como respecto de la captación de recursos del público. En esa oportunidad, la demanda de inconstitucionalidad planteó la vulneración del artículo 29 Superior por desconocimiento del principio de legalidad -reserva de ley y tipicidad-, ya que el artículo cuestionado no fijaba criterios mínimos para establecer los comportamientos castigados ni las correlativas sanciones pecuniarias.

i) Que el señalamiento de la infracción y la sanción sea hecho directamente por el Legislador (*lex scripta*). El Legislador debe agotar la descripción precisa de la infracción o conducta prohibida, aunque de manera excepcional

-dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía-, se ha aceptado la flexibilización de ese principio mediante la utilización del instrumento de las *normas en "blanco" o normas de remisión*.

Sin perjuicio del análisis que más adelante realizará la Sala sobre las normas o tipos en "blanco" en el derecho comparado, en la dogmática del derecho penal, según Reyes Echandía, los tipos en "blanco" se oponen a los tipos autónomos.

Los tipos autónomos son "autosuficientes en cuanto permiten adecuación directa e inmediata, de tal manera que el intérprete encuentra en ellos todo lo que necesita para su *completo* entendimiento y adecuación". Los tipos en "blanco", en cambio "carecen de esa integridad, pues su principal característica es la de tipificar una conducta que no aparece *completamente* descrita en cuanto el legislador se remite al mismo y otros ordenamientos jurídicos para actualizarla y concretarla". (La cursiva es de la Sala)

ii) Que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto de imposición de la sanción (*lex praevia*); de ahí se sigue, como regla general, el principio de irretroactividad de las sanciones, que tiene como excepción el principio de favorabilidad, y

iii) Que la sanción no solo se determine previamente, sino también a plenitud, es decir, que sea determinada y no determinable (*lex certa*). En consecuencia, por ser competencia privativa del Legislador, su definición no puede ser delegada a las autoridades administrativas.

En consecuencia, el principio de tipicidad exige al Legislador describir la infracción administrativa (conducta o comportamiento que se considera ilícito) "[...] en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción [...]. Igualmente, debe **predeterminar la sanción** indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse"⁴⁵.

⁴⁵ *Ibidem*. Reiterada por las Sentencias C 921 de 2001 y C- 406 de 2004.

Ahora bien, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha permitido en casos particulares la "*flexibilización*" del principio de tipicidad en donde se fija a través de sentencias de "constitucionalidad" "la regla respecto del carácter flexible del principio de tipicidad", al respecto en la sentencia C – 032 de 2017 dicta :

“La regla vigente de la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio, señala que se satisfacen los requerimientos normativos de dicho principio cuando concurren tres elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción”. De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica”.

La Sala de consulta y servicio civil en el concepto citado dice:

“la “flexibilización” del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador lleva a la aceptación de instrumentos como las —normas en blanco, conceptos jurídicos indeterminados y normas de remisión que pueden ser legales o reglamentarias -dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía-.

En cuanto a este último punto, cabe resaltar el siguiente aparte de la sentencia C- 415 de 2012:

“la Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez”.

Pues a la luz de la constitución las diferenciaciones y morigeración en la aplicación de las garantías constitucionales y legales que hacen la Corte Constitucional y el Consejo de Estado constituyen una extralimitación en las funciones asignadas a ambas corporaciones.

En la Constitución no se establece diferencia alguna en cuanto a la aplicación y grado de obligatoriedad de los principios en materia sancionatoria. En estricto sentido, la regla que fija la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio desconoce los criterios de validez del Estado de Derecho consagrado en el artículo 4° de la Constitución.

La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer infracciones y sanciones administrativas por vía distinta a la ley. Corresponde al legislador delimitar su contenido a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo, así como la clase y grado de la sanción aplicable. El contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que, eventualmente, las administración se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido contemplado en la ley de manera expresa. La norma sancionatoria debe garantizar que se puedan predecir con certeza las conductas típicas que constituyen la infracción (elementos básicos), y el tipo y grado (cuantía, si fuere el caso) de las sanciones correspondientes.

En este sentido, se destaca que la competencia funcional establecida por la constitución, le asigna al legislador la regulación de cada procedimiento administrativo sancionatorio de manera rigurosa, explícita y clara y, es él, el único que puede determinar las faltas, las etapas del procedimiento, las sanciones y su forma de tasación, los principios aplicables, la procedencia de recursos en vía gubernativa, especialmente el derecho a la segunda instancia y el debido proceso para asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y, resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados, hecho que se resume en la siguiente máxima: el juez constitucional puede hacer juicios de constitucionalidad no legislar. Al respecto, es preciso poner de relieve que, las consideraciones hechas a través de la jurisprudencia a lo largo de la vida de la nueva constitución frente a los límites de la rama ejecutiva en materia administrativo sancionatoria aplican con idéntico rigor para la rama judicial.

III. ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

3.1 Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda en virtud del artículo 241 de la Constitución Política colombiana por medio del cual se “confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los escritos y precisos términos de este artículo”, y dentro de esta norma, en el numeral cuarto (4to) tiene la función de “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

3.2 Cosa Juzgada Constitucional.

No existe cosa juzgada en el presente caso, pues hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo al respecto.

3.3 Trámite.

El trámite que debe seguir la presente demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las normas que lo adicionen y complementen, así como las normas y actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que se presenta.

3.4 Principio *Pro Actione*.

Consideramos que la demanda cumple con los requisitos de admisión ya que las razones expuestas son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En caso de que la Corte no considere que sea así, les solicito a los Honorables Magistrados aplicar el Principio *Pro Actione*.

3.5 Notificaciones.

Recibiré notificaciones a mi correo electrónico: wlm2413@gmail.com o en la siguiente dirección: Cra 52 # 46 - 15, Sector el Silencio, Fredonia - Antioquia.

Celular: 3235304993.

Cordialmente,

William Esteban Gómez Molina

C.C. 10141149169 de Fredonia - Antioquia

SEÑORES

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986, “Por el cual se adopta el Código Electoral”, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio del Interior.

William Esteban Gómez Molina, identificado como aparece al pie de mi firma, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Medellín, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, con fundamento en el Decreto Reglamentario 2067 de 1991, presento ante este Despacho Judicial DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio del Interior, por vulneración de los artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 29, 84, 113, 114, 123, 150-1-2-10 y 189-11 de la Constitución Política.

Para fundamentar la presente demanda se dividirá en tres partes la sustentación. En la primera sección (I), se establecerán las cuestiones referentes a la presentación de la demanda, donde se determinará (1.1) las normas acusadas de inconstitucionalidad; (1.2) las normas constitucionales que se consideran infringidas por las disposiciones legales cuestionadas; y (1.3) se formulan las peticiones de fondo de la demanda, en la segunda sección (II), se presentarán (2.1) los fundamentos de derecho, (2.2) se desarrollará el concepto de la violación de las normas citadas con (2.3) un breve recuento jurisprudencial para dar paso a las (2.4) consideraciones que invitan a la Corte a revisar su jurisprudencia respecto a la flexibilización del principio de tipicidad en materia de derecho administrativo sancionatorio y, por último, en la tercera sección (III), se analizarán aspectos relativos a la admisibilidad de la demanda, (3.1) Competencia de la Corte Constitucional, (3.2) Cosa Juzgada Constitucional, (3.3) Trámite, (3.4) Principio *Pro Actione*, y (3.5) Notificaciones.

I. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

1.1 Normas demandadas

A continuación se transcriben los apartes del texto legal demandado respecto del cual se cuestiona su constitucionalidad:

Diario Oficial 37.571 (julio 15)

“Decreto 2241 de 1986

por el cual se adopta el Código Electoral.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 96 de 1985, previo dictamen del Consejo de Estado,

DECRETA:

Capítulo II. Jurados de votación.

ARTÍCULO 105. *El cargo de jurado de votación es de forzosa aceptación, y la notificación de tales nombramientos se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva, que hará el Registrador del Estado Civil o su delegado diez (10) días calendario antes de la votación.*

Los jurados de votación deberán fijar en lugar visible y adheridos a la urna respectiva, sus nombres y número de cédula, con las firmas correspondientes.

Los jurados de votación que trabajen en el sector público o privado tendrán derecho a un (1) día compensatorio de descanso remunerado dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la votación.

Las personas que sin justa causa no concurran a desempeñar las funciones de jurados de votación o las abandonen, se harán acreedoras a la destitución del cargo que desempeñen, si fueren empleados oficiales; y si no lo fueren, a una multa de cinco mil pesos (\$5.000.00), mediante resolución dictada por el Registrador del Estado Civil.

ARTÍCULO 106. *Para los fines previstos en el artículo anterior, los Registradores del Estado Civil deben comunicar a los correspondientes jefes de oficina o superiores jerárquicos los nombres de los funcionarios o empleados públicos o trabajadores oficiales o particulares que cumplieron o no las funciones de jurado de votación.*

ARTÍCULO 107. *La resolución del Registrador del Estado Civil que imponga la multa se notificar mediante fijación en lugar público de la Registraduría, durante cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de su fijación.*

ARTÍCULO 108. *Son causales para la exoneración de las sanciones de que tratan los artículos anteriores, las siguientes:*

- a) Grave enfermedad del jurado o de su cónyuge, padre, madre o hijo;*
- b) Muerte de alguna de las personas anteriormente enumeradas, ocurrida el mismo día de las elecciones o dentro de los tres (3) días anteriores a las mismas;*
- c) No ser residente en el lugar donde fue designado;*
- d) Ser menor de 18 años, y*
- e) Haberse inscrito y votar en otro municipio.*

PARÁGRAFO. *La enfermedad grave sólo podrá acreditarse con la presentación de certificado médico, expedido bajo la gravedad del juramento; la muerte del familiar, con el certificado de defunción; la edad, con la presentación del documento de identidad; la no residencia, con la certificación de vecindad expedida por el Alcalde o autoridad competente del lugar donde se reside y la inscripción y voto, con el respectivo certificado de votación.*

ARTÍCULO 109. *Contra la resolución del Registrador se pueden interponer los siguientes recursos:*

- a) El de reposición, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de fijación de la providencia, y*
- b) El de apelación, dentro de los treinta (30) días siguientes de desfijada la resolución que impone la sanción o de la ejecutoria de la providencia que niegue el recurso de reposición.*

ARTÍCULO 110. *Ejecutoriada la providencia del Registrador del Estado Civil, éste le enviará copia a la Administración o a la Recaudación de Hacienda Nacional, para que proceda a hacer efectiva la multa y se abstenga de expedir el sancionado certificado de paz y salvo, hasta que se efectúe el pago de aquella.*

1.2 Normas constitucionales infringidas

Los apartes de los textos legales transcritos, contravienen los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 29, 84, 113, 114, 123, 150-1-2-10, 189-11 de la Constitución Política, esto es, contravienen

los principios de separación de poderes, supremacía constitucional, responsabilidad jurídica, de la legalidad y tipicidad de las sanciones.

1.3 Petición

1° Se solicita a la honorable Corte Constitucional declare INEXEQUIBLES los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986, por las razones que se exponen en la presente demanda.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

2.1 Aspectos previos de Derecho

En los Estados de Derecho las autoridades públicas están sometidas al principio de legalidad a través del cual se busca la realización, el mantenimiento del derecho y del orden legal; en la configuración de estos Estados a lo largo de la historia se han ido estableciendo determinadas funciones, las cuales, a su vez, se confían a un órgano especial formando tres grupos: Legislativos, administrativos y judiciales⁴⁶; de la repartición de tareas entre estos se desprende la noción de competencias funcionales. La competencia es la determinación de las tareas de las que un órgano debe encargarse; crea la obligación para ese órgano de obrar únicamente dentro de los límites de sus funciones, de aquí resulta que los órganos administrativos obligados en razón de su competencia a la aplicación de la ley no pueden obrar *contra legem*, ni *praeter legem*, sino *secundum legem*, es decir, conforme a la ley y dentro del marco de ésta, dicho fenómeno se ha llamado la sumisión de la administración a la ley, el cual desde el punto de vista práctico, es el rasgo más manifiesto de la noción Estado de Derecho⁴⁷.

⁴⁶ Es lo que clásicamente se ha denominado como “separación de poderes”, así en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789:

“Artículo 16 – Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.

⁴⁷ En este sentido, el Consejo de Estado ha dicho: “la proclamación por el artículo 1° constitucional del Estado de Derecho como principio rector de nuestro ordenamiento jurídico exige de las autoridades un especial sometimiento al Derecho. El principio de legalidad, consagrado por los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución es una clara manifestación de la coherencia a que obliga dicha decisión fundamental estructurante de nuestro ordenamiento. Lo referente a la competencia que debe presidir las actuaciones de los poderes públicos en general y de las autoridades administrativas en particular es una proyección más de aquel precepto en esta dirección”. Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00205-00

El Derecho Constitucional contemporáneo, posterior a la Segunda Guerra Mundial, hace uso de definiciones y afirmaciones de carácter axiológico y principial con contenidos ideológico valorativos los cuales tienen vocación de reglas jurídicas operativas, es decir, sobrepasan la tradicional consideración indiciaria y programática. Entre los preceptos que conforman estos manuales normativos se pueden distinguir diferentes tipos de normas tanto por lo que respecta a la estructura y plenitud de la formulación o enunciado como respecto de la inmediatez y eficacia con que pueden aplicarse, para la presente demanda se hace alusión a los principios de la responsabilidad jurídica, de la legalidad y tipicidad de las sanciones., al respecto, se pone de relieve que Colombia es un Estado democrático de derecho, en donde constitucionalmente el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, ya que esa es su función natural en desarrollo del principio de división de poderes. En el legislador se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente las de carácter penal, que por sus características deben estar precedidas de un proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales, es decir, una elaboración más democrática.

2.2 Concepto de violación

Para dar cuenta de las razones de inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionatorio contenido en los artículos del decreto referido, es preciso señalar que este fue dictado con anterioridad a la Constitución de 1991 y, en este sentido es importante advertir que en un proceso de inconstitucionalidad se actúa en la búsqueda de una definición de conformidad o no conformidad con la Constitución, es decir, si nos limitamos a realizar un análisis meramente formal, conforme a la constitución de 1991, existe una palmaria falta de competencia del Presidente de la República para dictar los contenidos normativos de los artículos 105 a 110 del Decreto Ley 2241 de 1986, dado que se vulnera varios principios y derechos que con la nueva carta constitucional se consideran fundamentales, por ejemplo en el artículo 3° de la nueva carta se señala que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, y declara que aquél la ejerce directamente o por medio de sus representantes y, cuando esto último ocurre, los representantes del pueblo no pueden actuar según su gusto o interés, ni de

conformidad con sus inclinaciones o deseos, sino "en los términos que la Constitución establece", que es lo que caracteriza justamente al Estado de Derecho.

Al respecto, es necesario señalar que antes de la constitución política de 1991, el Presidente gozaba de facultades que le permitían dictar decretos de jerarquía igual o paralela a la de la ley, sin necesidad de ley previa o superior según lo estatuido en el artículo 120 de la Constitución Política de 1886 y, para el caso concreto, la Ley 96 de 1985. Así pues, para la época en la que fue dictado el Decreto ley 2241, el presidente gozaba de la facultad para dictar -los llamados- **decretos autónomos o reglamentos constitucionales**⁴⁸.

⁴⁸ Sobre el alcance de las atribuciones presidenciales al respecto y en torno a los decretos autónomos, se pronunció varias veces la Corte Suprema de Justicia, que entonces ejercía la función de guarda e integridad de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"No se trata en esos casos de una delegación sino de una asignación de funciones mediante las cuales el Gobierno dicta decretos que se salen de la esfera ordinaria de la administración para compartir la categoría de los actos que emanan ordinariamente del Congreso al tenor del mandato del artículo 76. Son los decretos que la doctrina y la jurisprudencia han convenido en llamar "autónomos" o "reglamentos constitucionales". Se ejerce con ellos una función primaria y no subordinada y su orientación y límite se hallan en los solos textos constitucionales y no en la ley.

A la luz de las instituciones nacionales se les pueden ver las siguientes características:

- a) Su fuente es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No buscan ejecutar ninguna ley, porque ellos mismos son la ley;
- b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de dictarlos esté vigente, el Gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;
- c) El Gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución;
- d) En ocasiones se trata de una facultad o competencia compartida con el Congreso, bien sea porque las normas emanadas de cada una de las dos ramas del poder apunten hacia finalidades diferentes o complementarias, como es el caso del artículo 120-12, o porque la Carta, de modo expreso, haya permitido que ambas ejerzan su competencia sobre iguales materias. En otras se trata de una facultad exclusiva del Gobierno, no compartida ni compatible con el Congreso;
- e) El control constitucional de ellos surge inequívocamente del artículo 214 de la Carta en relación con el 141-3 y el 216 de la misma. Pues al no estar incluidos dentro de los actos cuya definición constitucional corresponda a

Sin embargo, al ser expedida la Constitución de 1991, la atribución presidencial exclusiva y excluyente en cabeza del Jefe del Estado desapareció como tal y fue objeto de una figura constitucional diferente: la de las llamadas "leyes marco" o "leyes cuadro"⁴⁹.

La expedición de toda ley marco implica una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. El Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad.

La distribución de competencias entre la Rama Legislativa y el Ejecutivo ha sido deslindada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

"Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el "**marco**" dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En efecto, la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las

la Corte, bien de modo automático o por vía de acción, están sujetos al del Consejo de Estado como Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a los demás Tribunales de ese ramo. (Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 18 de agosto de 1972. M.P.: Dr. Guillermo González Charry).

⁴⁹ En el artículo 150, se dijo:

"**Artículo 150.-** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes...

reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997. Ms. Ps. Drs.: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

En el asunto objeto de juicio, el Gobierno Nacional contaba con un término de 90 días contados desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución para convertir en legislación permanente los decretos que se encontraban vigentes y habían sido dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias (Artículo transitorio 8°). Después de ese lapso de tiempo son atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso (numeral 10 del artículo 150) legislar sobre las siguientes materias: impuestos, códigos, derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción, ítems todos pertenecientes a la ley estatutaria, atribuciones que no puede transferir al Ejecutivo y sin que la figura transitoria que le permitía al Presidente sustituir al Congreso pueda volver a considerarse válida.

Así las cosas, al aplicar el nuevo esquema de reparto de competencias y funciones previsto en la Constitución de 1991, según el cual le correspondiéndole al Legislador dictar, en un primer momento, las normas más generales en las que se plasman criterios finalísticos y estructurales y, por su parte, al Gobierno, en un momento posterior, mediante decretos reglamentarios, concretar, precisar y actualizar el diseño general dispuesto por la ley; queda claro que las regulaciones sobre derechos fundamentales no pueden consagrarse en decretos leyes, puesto que la competencia legislativa para expedir la ley-marco no puede delegarse en el Gobierno. Éste último luego de dictada dicha norma legal, la desarrolla a través de decretos reglamentarios; es decir que las normas en materia de potestad administrativa sancionatoria dictadas por él deben ser el reflejo o la concretización de una pauta, principio o fin establecidos en la respectiva ley-marco.

En resumen, transcurridos 90 días después de entrada en vigencia de la constitución de 1991, en términos formales, las disposiciones normativas contenidas en los artículos 105 a

110 del Decreto Ley 2241 de 1986, devienen en inconstitucionales, toda vez que regulan materias del resorte exclusivo del Legislador.

Ahora bien, hasta acá se da cuenta de las razones de inconstitucionalidad formal que resultan del tránsito de una constitución a otra, sin embargo, una vez entrada en funciones la nueva Carta y con ella la Corte Constitucional, el debate, actualmente, requiere una revisión a la jurisprudencia que esta corporación ha dictado desde entonces para invitarla a avanzar en el fortalecimiento de los derechos y garantías contemplados en la constitución de 1991. Al respecto se hará un breve recuento de algunos pronunciamientos, frente a los límites de la administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

2.3 Recuento jurisprudencial

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁵⁰ ha sido reiterativa en el sentido de señalar que el objeto de la potestad reglamentaria consiste en la expedición de normas de carácter general destinadas a lograr la correcta ejecución, cumplimiento y efectividad de **la ley** para así volverla activa y plenamente operante, facilitando su inteligencia y cumplimiento de parte de la misma Administración y de los particulares al especificar su significado para el logro de los fines del Estado y de la función administrativa

⁵¹

La corte constitucional, en Sentencia C-228 de 17 de junio de 1993, se refiere a las diferencias entre la función legislativa y la potestad reglamentaria en los siguientes términos:

"La ley por naturaleza prescribe en forma genérica, y ello es precisamente definir, distinto a describir, por cuanto la definición, propiamente hablando, es una proposición de validez genérica, apta para ser referida a las circunstancias específicas, y no generales, por la función ejecutiva, que también representa la voluntad general, pero en una atribución no declarativa, sino de cumplimiento y realización del orden legal. Como se observa, la ley no agota toda la posibilidad jurídica sino que es el fundamento del proceso en el cual, obviamente, está la función ejecutiva, la que gira en torno a la ley (...)

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 1993 y C- 509 de 1999. Consejo de Estado: Expedientes 2529/02: 2241/00, 1714-99/99: 8971/99; 14983/98; 14634/98, entre otras.

⁵¹ Al respecto, el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 dispone: "Artículo 4o. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. // Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general".

"La potestad reglamentaria... no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real... Y es que no están frente a frente la ley y la consecuencia de la potestad reglamentaria, porque ambas integran el concepto de norma, con la diferencia cualitativa de ser norma general la ley y norma particular el efecto de la reglamentación. El ejecutivo no puede legislar -salvo que se trate de facultades extraordinarias o de los estados de excepción de acuerdo con los términos de la Constitución- pero sí puede regular, porque toda legislación es normativa, pero no toda normatividad es legislativa, pues la norma es género y la ley es especie...".

De lo subrayado anteriormente, se colige que la potestad reglamentaria, diferente de la función legislativa (consistente en hacer, modificar y derogar las leyes, art. 150 C.P.), se orienta a complementar la ley con las reglas que sean estrictamente necesarias para su eficaz ejecución y no admite la interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene.⁵²

Esto significa que una disposición de carácter reglamentario no puede interpretar con autoridad la ley, con el fin de considerar diferentes hipótesis susceptibles de regulación, toda vez que ello equivaldría a una flagrante violación del artículo 150, numeral 1 de la Constitución Política y del artículo 25 del Código Civil que dispone: "La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador". Dicha imposibilidad de interpretación vía reglamento ha sido sostenida por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Por ejemplo, la sentencia de la Sección Segunda del 25 de agosto de 1999, expediente 1714-99 establece:

"La potestad reglamentaria que contempla el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política habilita al Presidente de la República para dictar los decretos, resoluciones y demás actos administrativos tendientes a la cumplida realización de la ley, en el entendido que tal facultad debe asumirse bajo los precisos lineamientos que emanan del contenido y alcance de la respectiva ley, al propio tiempo que reconociendo cómo, si bien a través de su labor subsidiaria y concurrente debe el presidente hacer de ella una regla

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente Martha Sofía Sanz Tobón, Sentencia de 25 de octubre de 2007, Número Interno 11001-03-24-0002004-00109-01, Actor: Gustavo Gallón Giraldo.

más cercana y actuante en términos de singularidad, ningún mandato superior lo autoriza para entrar a interpretarla con autoridad, máxime si se considera que con arreglo al artículo 25 del Código Civil 'La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador'".

El marco constitucional y el objeto de la potestad reglamentaria descritos permiten señalar que su ejercicio está sujeto a precisos límites destacándose la subordinación a la ley.

En este contexto, se destaca el hecho de que en Colombia las leyes tienen una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Tal situación se deriva del artículo 189 C.P. que establece los deberes y facultades que le corresponden al Presidente de la República frente a ley. En efecto, esta disposición le impone "promulgar la leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento" (numeral 10), y "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes" (numeral 11).

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera⁵³, ha señalado que el reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley. La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos.⁵⁴ Por este motivo, si el reglamento supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador, compromete su validez y por tanto deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 C.P.

⁵³ Sentencia del 3 de diciembre de 2007, radicados 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10326-000-2003-000-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-00034-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) -acumulados-.

⁵⁴ Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMÓN, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I Duodécima Edición, Thomson Civitas, 2004, pág. 182 y ss.

En similares términos se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C- 037 de 2000, cuando dijo que "los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y señalan sus atribuciones (artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la ley".

De lo expuesto, se colige que la Constitución exige la determinación previa y precisa de las faltas y las sanciones, bajo los criterios *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*. En tal sentido, se encuentra proscrito que la ley atribuya o delegue a las autoridades administrativas o a normas que no tengan fuerza de ley, la función de determinar las sanciones.

Igualmente, las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado, cuya necesidad se fundamenta en la naturaleza cambiante de la actividad regulada o en condiciones técnicas, o circunstancias específicas de las actividades económicas reguladas dentro del marco del denominado *Estado Regulador*⁵⁵.

Frente al marco de referencia al que se hace alusión la Corte Constitucional en recientes pronunciamientos ha señalado que:

"La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad

⁵⁵ El cambio de paradigma de un Estado de Derecho a un Estado social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991, vino acompañado[#] de un nuevo enfoque respecto de lo que tradicionalmente se ha conocido como "*intervención del Estado en la economía*". Doctrinalmente[#] se ha sostenido que este cambio en materia de intervención llevó a que el Estado ya no fuera el prestador directo de los servicios públicos, sino su regulador (art. 365, CP), lo que implicó que la Administración, en principio, dejara de asumir actividades que podían ser desarrolladas de manera eficiente y ventajosa por el sector privado. Al instaurarse el monopolio estatal como excepcional (art. 336 CP) y permitirse a los particulares colaborar con el cumplimiento de funciones que antes eran privativas del Estado, desde los conceptos de economía de mercado y competencia, se acogió en Colombia el modelo de "Estado regulador". Jordana, Jacint y Levi-Faur, David, *¿Hacia un Estado Regulador Latinoamericano?* La difusión de Agencias Reguladoras Autónomas por países y sectores, en documentos SIDOB, serie América Latina, núm. 7, Barcelona, SIDOB, 2005. Citado en Concepto del cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403)., Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar., Actor: Ministerio de Transporte.

es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso. Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición."⁵⁶

Se entiende entonces como facultad abierta aquella en la cual la definición del comportamiento prohibido queda sujeta a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valorarían y sancionarían libremente la conducta sin referentes normativos precisos, no obstante, existen precisos requisitos constitucionales subsumidos en el principio de legalidad, especialmente en su componente de tipicidad que no pueden ser obviados de manera tan simplona.

Respecto al principio de tipicidad en la Constitución se encuentra comprendido en el derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 CP en los siguientes términos:

"ART. 29. —El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."

El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones "alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas⁵⁷."En consecuencia, la Constitución exige la predeterminación legal de las infracciones administrativas, así como las

⁵⁶ Sentencia C-699 de 2015 y C- 092 de 2018.

⁵⁷ Corte Constitucional (CC), sentencia C- 699 de 2015.

correspondientes sanciones. Este principio se desarrolla en una doble dimensión: i) reserva de ley, y ii) tipicidad.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional "[El] *principio de reserva de ley* se manifiesta en la obligación del Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la ley, o al menos, a tener como fundamento la preexistencia de la misma"⁵⁸.

En materia administrativa sancionatoria, como expresión de los principios democrático y de separación de poderes⁵⁹, es competencia exclusiva del Legislador tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas, mediante leyes o normas con fuerza material de ley, facultades que la Constitución no le atribuye al Ejecutivo⁶⁰.

Ahora, bajo el contexto del "Estado Regulador" al que se hace alusión por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, las nuevas y variadas funciones asignadas a la Administración para asegurar el cumplimiento de la normatividad en los sectores económicos, el carácter técnico o cambiante de algunos de ellos, así como la asignación constitucional o legal de competencias regulatorias a autoridades administrativas con amplio margen de autonomía (*i.e.* comisiones de regulación de servicios públicos), han llevado a que se sostenga cierta "*crisis de la ley que se traduce en un robustecimiento del papel del reglamento en el sistema jurídico*"⁶¹.

De esta manera, el deber constitucional confiado al Legislador no puede ser asumido por la Administración bajo el entendido de una "*flexibilización*" extrema del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, por la simple razón de que tal usurpación sería inconstitucional. Así lo entendió el Consejo de Estado, Sección Primera:

"Debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas.

⁵⁸ CC, sentencia C- 818 de 2005

⁵⁹ CC, sentencia C – 921 de 2001.

⁶⁰ CC, sentencia C – 135 de 2016

⁶¹ Santaella Quintero, Héctor, "El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador: panorámica de una garantía de contornos imprecisos", en la obra colectiva "El poder sancionador de la administración pública: Discusión, expansión y construcción". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018. Citado en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil ya citado en la pág. 9 de este informe.

Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad"⁶².

Los criterios expuestos sobre el principio de reserva de ley en materia sancionatoria se mantuvieron en la sentencia del 19 de mayo de 2016 del Consejo de Estado, Sección Primera, que declaró la nulidad de múltiples artículos del Decreto 3366 de 2003 (radicación 2008 - 00098), en la que se afirmó:

"(...) el régimen sancionatorio en materia de tránsito es del resorte exclusivo del legislador y que, en tal sentido, "ninguna de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre ni de la Ley 336 de 1996 le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas".

La definición de una reserva legal implica que el legislador debe adoptar las decisiones que el constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no pueden establecer disposiciones que sean propias del ámbito del legislador' (Corte Constitucional, sentencia C-810 de 2014). Por ende, como señala Parejo Alfonso, 'la reserva de ley constituye, de una parte, un mandato al legislador de regulación de una materia y, de otra, una prohibición (a la Administración) de regulación reglamentaria sin habilitación legal."⁶³

De lo expuesto, se tiene que para la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, es competencia exclusiva del Legislador establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a imponer. Lo anterior implica un mandato de tipificación que se expresa en describir los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, así como determinación de tipo y cuantía de las sanciones que serán impuestas. En la tipificación de las infracciones, podrán preverse tipos en "blanco" bajo remisiones normativas precisas o criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta.

⁶² Sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 - 00092.

⁶³ Sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 - 00092.

Así mismo, la ley debe señalar el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción (reserva de ley en materia de procedimiento) y la autoridad competente para adelantarla e imponer finalmente la sanción administrativa.

Llegados a este punto, cabe poner de relieve del principio de legalidad su componente de tipicidad, el cual alude concretamente a la determinación previa y precisa de "infracciones, penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder punitivo estatal",⁶⁴ según la Corte Constitucional es:

"10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir 'también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas'⁶⁵.

En este orden de ideas, la Corte sostuvo que para establecer cuándo se produce una vulneración del principio de legalidad (en su dimensión tipicidad), es necesario verificar si la norma legal permite determinar los elementos del tipo en forma razonable, esto es, si a partir de la ley es posible concretar su alcance, bien sea en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados; de encontrarse que el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, se sigue entonces que desconoce el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C - 1161 de 2000.

⁶⁵ Oportunidad en la que declaró inexecutable el artículo 52 del Decreto Ley 663 de 1993 (actualización al EOSF) que delegaba en el Gobierno Nacional, en ejercicio de la función de intervención, señalar las sanciones pecuniarias correspondientes a las infracciones de las disposiciones sobre actividades financieras y aseguradoras, así como respecto de la captación de recursos del público. En esa oportunidad, la demanda de inconstitucionalidad planteó la vulneración del artículo 29 Superior por desconocimiento del principio de legalidad -reserva de ley y tipicidad-, ya que el artículo cuestionado no fijaba criterios mínimos para establecer los comportamientos castigados ni las correlativas sanciones pecuniarias.

discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valorarían y sancionarían libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

Con base en el precedente citado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señala que la observancia del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador exige lo siguiente:

i) Que el señalamiento de la infracción y la sanción sea hecho directamente por el Legislador (*lex scripta*). El Legislador debe agotar la descripción precisa de la infracción o conducta prohibida, aunque de manera excepcional

-dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía-, se ha aceptado la flexibilización de ese principio mediante la utilización del instrumento de las *normas en "blanco" o normas de remisión*.

Sin perjuicio del análisis que más adelante realizará la Sala sobre las normas o tipos en "blanco" en el derecho comparado, en la dogmática del derecho penal, según Reyes Echandía, los tipos en "blanco" se oponen a los tipos autónomos.

Los tipos autónomos son "autosuficientes en cuanto permiten adecuación directa e inmediata, de tal manera que el intérprete encuentra en ellos todo lo que necesita para su *completo* entendimiento y adecuación". Los tipos en "blanco", en cambio "carecen de esa integralidad, pues su principal característica es la de tipificar una conducta que no aparece *completamente* descrita en cuanto el legislador se remite al mismo y otros ordenamientos jurídicos para actualizarla y concretarla". (La cursiva es de la Sala)

ii) Que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto de imposición de la sanción (*lex praevia*); de ahí se sigue, como regla general, el principio de irretroactividad de las sanciones, que tiene como excepción el principio de favorabilidad, y

iii) Que la sanción no solo se determine previamente, sino también a plenitud, es decir, que sea determinada y no determinable (*lex certa*). En consecuencia, por ser competencia privativa del Legislador, su definición no puede ser delegada a las autoridades administrativas.

En consecuencia, el principio de tipicidad exige al Legislador describir la infracción administrativa (conducta o comportamiento que se considera ilícito) "[...] en la forma

más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción [...]. Igualmente, debe **predeterminar la sanción** indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse"⁶⁶.

Ahora bien, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha permitido en casos particulares la "*flexibilización*" del principio de tipicidad en donde se fija a través de sentencias de "constitucionalidad" "la regla respecto del carácter flexible del principio de tipicidad", al respecto en la sentencia C – 032 de 2017 dicta :

"La regla vigente de la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio, señala que se satisfacen los requerimientos normativos de dicho principio cuando concurren tres elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción". De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica"

La Sala de consulta y servicio civil en el concepto anteriormente citado dice:

"la "flexibilización" del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador lleva a la aceptación de instrumentos como las —normas en blanco, conceptos jurídicos indeterminados y normas de remisión que pueden ser legales o reglamentarias -dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía-.

En cuanto a este último punto, cabe resaltar el siguiente aparte de la sentencia C- 415 de 2012:

"la Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los

⁶⁶ *Ibidem*. Reiterada por las Sentencias C 921 de 2001 y C- 406 de 2004.

órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez”.

2.4 Consideraciones que invitan a la Corte

La competencia funcional establecida por la constitución, le asigna al legislador la regulación de cada procedimiento administrativo sancionatorio de manera rigurosa, explícita y clara y, es él, el único que puede determinar las faltas, las etapas del procedimiento, las sanciones y su forma de tasación, los principios aplicables, la procedencia de recursos en vía gubernativa, especialmente el derecho a la segunda instancia y el debido proceso para asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y, resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer infracciones y sanciones administrativas por vía distinta a la ley, ni al juzgador la potestad de crear reglas de flexibilización de principios constitucionales, pues, se itera, corresponde exclusivamente al legislador delimitar su contenido a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo, así como la clase y grado de la sanción aplicable. El contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que, eventualmente, las administración se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido contemplado en la ley de manera expresa. La norma sancionatoria debe garantizar que se puedan predecir con certeza las conductas típicas que constituyen la infracción (elementos básicos), y el tipo y grado (cuantía, si fuere el caso) de las sanciones correspondientes.

En la Constitución de 1991 no se establece diferencia alguna en cuanto a la aplicación y grado de obligatoriedad de los principios en materia sancionatoria. En estricto sentido, la regla que fija la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio desconoce los criterios de validez del Estado de Derecho consagrado en el artículo 4° de la Constitución. A la luz de la constitución, las diferenciaciones y morigeración en la aplicación de las garantías constitucionales y legales que hacen la

Corte Constitucional y el Consejo de Estado constituyen una extralimitación en las funciones asignadas a ambas corporaciones.

III. ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

3.1 Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda en virtud del artículo 241 de la Constitución Política colombiana por medio del cual se “confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los escritos y precisos términos de este artículo”, y dentro de esta norma, en el numeral cuarto (4to) tiene la función de “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

3.2 Cosa Juzgada Constitucional.

No existe cosa juzgada en el presente caso, pues hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo al respecto.

3.3 Trámite.

El trámite que debe seguir la presente demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las normas que lo adicionen y complementen, así como las normas y actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que se presenta.

3.4 Principio *Pro Actione*.

Consideramos que la demanda cumple con los requisitos de admisión ya que las razones expuestas son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En caso de que la Corte no considere que sea así, les solicito a los Honorables Magistrados aplicar el Principio *Pro Actione*.

3.5 Notificaciones.

Recibiré notificaciones a mi correo electrónico: wlm2413@gmail.com o en la siguiente dirección: Cra 52 # 46 - 15, Sector el Silencio, Celular: 3235304993

Cordialmente,

William Esteban Gómez Molina

C.C. 10141149169 de Fredonia - Antioquia

REFERENCIAS:

- Código Civil de la República de Chile. Tomo I. Ediciones de la Fundación La Casa de Bello. Caracas. 1981.
- Congreso de Colombia, (31 de mayo de 1873), Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. [Ley 96 de 1995]. DO: 37.242.
- Congreso de Colombia, (10 de noviembre de 1969), Por la cual se conceden al Presidente de la República facultades extraordinarias para reformar los sistemas de Notariado, Registro de Instrumentos, Catastro, Registro del Estado Civil de las Personas y de Constitución, transmisión y registro de derechos reales y trabas sobre vehículos automotores, Reglamentos de Policía Vial y de Circulación para cumplir lo estatuido hoy en el artículo 92 de la Codificación Constitucional vigente. [Ley 8 de 1969]. DO: 32.929.
- Congreso de Colombia, (21 de noviembre de 1985), Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. [Ley 96 de 1995]. DO: 37.242.
- Congreso de Colombia, (30 de diciembre de 1998), Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Ley 489 de 1998]. DO: 43464.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 8 de octubre de 1998, C.P. Javier Díaz Bueno, radicación: 14634.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 5 de noviembre de 1998, C.P. Daniel Manrique Guzmán, radicación: 14983.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 5 de marzo de 1999, C.P. Daniel Manrique Guzmán, radicación: 11001-03-27-000-1998-0109-00.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 25 de agosto de 1999, C.P. Hernán Antonio Barrero Bravo, radicación: 0133.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 3 de marzo de 2000, C.P. Mario Alario Méndez, radicación: 2218-2241.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 24 de octubre de 2002, C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, radicación: 25000-23-25-000-1999-06566-01.

-Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 25 de octubre de 2007, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón, radicación: 11001-03-24-0002004-00109-01.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 3 de diciembre de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación: 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-000-34-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) –acumulados-.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de septiembre de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación: 11001-03-24-000-2013-00092-00.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación: 11001-03-24-000-2008-00107-00 Acumulado 11001 03 24 000 2008 00098 00.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de diciembre de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación: 11001-03-24-000-2014-00205-00.

- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 5 de marzo de 2019, C.P. Germán Alberto Bula Escobar, Radicación: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403).

- Constitución Política de Colombia (1991). 2da Ed. Legis.

- Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia C-510 de 1992. República de Colombia. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

- Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-228 de 1993. República de Colombia. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1997). Sentencia C-428 de 1997. Ms. Ps. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa.

- Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia C-509 de 1999. República de Colombia. M.P. Gregorio Hernández Galindo.

- Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-037 de 2000. República de Colombia. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

- Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-1161 de 2000. República de Colombia. M.P. Alejandro Martínez Caballero..

- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-827 de 2001. República de Colombia. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-921 de 2001. República de Colombia. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-406 de 2004. República de Colombia. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia C-818 de 2005. República de Colombia. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-415 de 2012. República de Colombia. M.P. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-810 de 2014. República de Colombia. M.P. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-699 de 2015. República de Colombia. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-135 de 2016. República de Colombia. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-032 de 2017. República de Colombia. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-092 de 2018. República de Colombia. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de 18 de agosto de 1972. M.P. Guillermo González Charry. Gaceta judicial. Tomo CXLIV.
- García De Enterría, Eduardo y Fernández Ramón, Tomás, Curso de Derecho Administrativo, 9 edición, Tomo II, Thompson Civitas S.A., Madrid, 2004.
- Presidencia de la República de Colombia, (20 de junio de 1970), Por el cual se expide el Estatuto del Notariado. Decreto 960 de 1970. DO: 33.118.

- Presidencia de la República de Colombia, (2 de noviembre de 1984), Por el cual se reglamenta la Ley 60 de 1981, sobre el ejercicio de la profesión de Administración de Empresas. Decreto 2718 de 1984. DO: 36.801.

- Presidencia de la República de Colombia, (15 de julio de 1986), Por el cual se adopta el Código Electoral. Decreto Ley 2241 de 1986. DO: 37.571.

- Presidencia de la República de Colombia, (26 de abril de 1995), Por lo cual se reglamenta parcialmente el Régimen de Registros y Licencias, el Control de Calidad, así como el Régimen de Vigilancia Sanitarias de Medicamentos, Cosméticos, Preparaciones Farmacéuticas a base de Recursos Naturales, Productos de Aseo, Higiene y Limpieza y otros productos de uso doméstico y se dictan otras disposiciones sobre la materia. Decreto 677 de 1995. DO: 41.827.

- Presidencia de la República de Colombia, (9 de octubre de 2006), Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones. Decreto 3518 de 2006. DO: 46.417.

- Presidencia de la República de Colombia, (2 de octubre de 2007), Por el cual se reglamenta la evaluación anual de desempeño laboral de los servidores públicos docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002. Decreto 3782 de 2007. DO: 46.769.

- Presidencia de la República de Colombia, (28 de junio de 2011), Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Decreto 2245 de 2011. DO: 48.114.

- Presidencia de la República de Colombia, (26 de mayo de 2015), Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Decreto 1071 de 2015. DO: 49.523.

- Presidencia de la República de Colombia, (26 de mayo de 2015), Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Decreto 1072 de 2015. DO: 49.523.

- Presidencia de la República de Colombia, (21 de septiembre), Por el cual se establece el Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas. Decreto 1886 de 2015. DO: 49.642.

- Reyes Echandía, Alfonso, Tipicidad, sexta edición, Bogotá, Temis, 1997.

- Servicio Nacional de Aprendizaje, (30 de abril de 2012), Por el cual se adopta el reglamento del Aprendizaje Sena. Acuerdo 7 de 2012. DO: 48.419.

- Suárez Tamayo, D., Mejía Londoño, P., & Restrepo Gómez, L. (1). Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *OPINIÓN JURÍDICA*, 13(25). Recuperado a partir de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/866>.

- Suárez Tamayo, D. y Restrepo Gómez, L. (julio-diciembre, 2016). Comparativo de cinco procedimientos administrativos sancionatorios (Fase II): Faltas – Sanciones – Etapas – Segunda Instancia – Principios. *Summa Iuris*, 4 (2), 224 - 250.