

# Acción pública de inconstitucionalidad contra art 61 de la Ley 1480 de 2011

Milton José Pereira <mpereirab@unicartagena.edu.co>

Mié 25/05/2022 10:22

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Cartagena de Indias D. T. y C, mayo 2022

**Honorables:**

**Magistrados**

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**E. S. D.**

<i>Referencia</i>	<i>Acción pública de inconstitucionalidad contra el Artículo 61 (Parcial) de la Ley 1480 de 2011</i>
-------------------	--

**Respetados Magistrados:**

Ante usted, se dirige **MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO**, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.128.057.977 de Cartagena; en uso de mi derecho constitucional consagrado en el numeral 7 del artículo 95 y 40 numeral 6 de la Constitución Política, para interponer **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 61 (Parcial) de la Ley 1480 de 2011. Adjuntamos demanda del asunto

--

Milton José Pereira Blanco

Cartagena de Indias D. T. y C, mayo 2022

**Honorables:  
Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.**

<b>Referencia</b>	<i>Acción pública de inconstitucionalidad contra el Artículo 61 (Parcial) de la Ley 1480 de 2011</i>
-------------------	--

**Respetados Magistrados:**

Ante usted, se dirige **MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO**, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.128.057.977 de Cartagena; en uso de mi derecho constitucional consagrado en el numeral 7 del artículo 95 y 40 numeral 6 de la Constitución Política, para interponer **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 61 (Parcial) de la Ley 1480 de 2011. El artículo demandado contraría la Constitución de acuerdo con los fundamentos que se expondrán líneas abajo.

La presente demanda se estructura de acuerdo con las exigencias del decreto 2067 de 1991, el cual en su artículo 2 señala:

**Artículo 2°** *Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:*

- 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;*
- 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;*
- 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;*
- 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y*
- 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.*

Procedamos a señalar las normas acusadas, veamos:

**I. NORMAS ACUSADAS**

Las normas acusadas son las siguientes:

*Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:*

***El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;***

(...)

**Artículo 61. Sanciones.** La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley, **de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esta ley**, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios:

Alcance de la norma demandada:

Esta disposición normativa consagra una infracción administrativa como clausula general para la imposición de sanciones en materia de consumo y protección al consumidor.

El enunciado demandado consagra una infracción administrativa por:

- a. Inobservancia de la ley 1480 de 2011
- b. Inobservancia de los reglamentos técnicos expedidos por la SIC en ejercicio de las facultades que le otorgó la ley 1480 de 2011
- c. Inobservancia de las instrucciones y ordenes impartidas por la SIC en ejercicio de las facultades que le otorgó la ley 1480 de 2011

Los reglamentos técnicos, las instrucciones y ordenes de que trata la norma en cuestión son:

- *Actos administrativos (normas infra legales):*

Un reglamento técnico se define según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 155 de 1959, le como una norma sobre calidad de los productos, con miras a defender el interés de los consumidores y de los productores de materias primas.

Según el Decreto 1074 de 2015, los reglamentos se definen así:

85. *Reglamento técnico.* Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, **con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria.** También puede incluir disposiciones en materia

de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción o tratar exclusivamente de ellas.

86. *Reglamento técnico de emergencia o urgencia.* Reglamento técnico que se adopta en los eventos en que se presentan o amenazan presentarse problemas urgentes de seguridad, sanidad, protección del medio ambiente o seguridad nacional a un país.

87. *Reglamento técnico metrológico.* Documento de observancia obligatoria expedido por la autoridad competente, en el que se establecen los requisitos esenciales, metrológicos y técnicos que deben cumplir los instrumentos de medición sujetos a control metrológico. Estos podrán incluir también prescripciones sobre etiquetado o marcado, requisitos esenciales de seguridad que garanticen la protección metrológica del instrumento y los procedimientos de evaluación de la conformidad y el periodo de validez de la supervisión metrológica. Asimismo, podrá definir requisitos de equipamiento y competencias laborales para los reparadores de aquellos equipos que puedan ser reparables y los organismos autorizados de verificación, para su actividad.

Lo anterior evidencia la naturaleza administrativa de los reglamentos técnicos, las ordenes y las instrucciones de que trata la norma en cuestión.

- *Expedidos por autoridad administrativa (normas no expedidas por el legislador)*

El Decreto 1595 de 2015 señala (art 3):

La SIC es la entidad competente para instruir y expedir reglamentos técnicos metrológicos para instrumentos de medición sujetos a control metrológico. En virtud de la competencia asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio se han expedido los siguientes reglamentos:

<b>Sector</b>	<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Productos de consumo personal	Resolución 0933 del 21 de Abril de 2008	Por la cual se expide el Reglamento Técnico sobre etiquetado de Calzado y algunos artículos de marroquinería, y se derogan las Resoluciones 0510 de 2004 y 1011 de 2005
	Resolución 1950 de 2009	Por la cual se expide el Reglamento Técnico sobre Etiquetado de Confecciones.

	Resolución 0686 del 5 de marzo de 2018	Por la cual se expide el reglamento técnico sobre los requisitos que deben cumplir los juguetes y sus accesorios, que se fabriquen, importen y comercialicen en el territorio nacional.
Productos de consumo en el hogar	Resolución 00001893 de 2019	Por la cual se expide el reglamento técnico de emergencia para los utensilios de vidrio, cerámica y vitrocerámica, las vajillas de vidrio, cerámica y vitrocerámica en contacto con alimentos, y los utensilios de cerámica empleados en la cocción de los alimentos, que se fabriquen, importen y comercialicen en el territorio nacional.
		vitrocerámica en contacto con alimentos, y los utensilios de cerámica empleados en la cocción de los alimentos, que se fabriquen, importen y comercialicen en el territorio nacional.
	Resolución 0942 del 16 de mayo de 2018	Ollas de Presión de uso doméstico que se importen o produzcan nacionalmente para su comercialización en Colombia
	Resolución 1154 de 2016	Por el cual se expide el Reglamento Técnico aplicable a la etiqueta de pinturas base agua tipo emulsión de uso arquitectónico, para interiores o exteriores, que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia
	Resolución 0180 del 21 de Enero de 2013	Por la Cual se expide el Reglamento Técnico sobre Etiquetado de baldosas cerámicas, que se importen o se fabriquen nacionalmente para su comercialización o uso en Colombia.

	Resolución 0172 de 2012	Por la cual se expide el Reglamento Técnico aplicable a Pilas de Zinc-Carbón y Alcalinas que se importen o fabriquen para su comercialización en Colombia.
Vehículos	Resolución 1080 de 2019	Por la cual se expide el reglamento técnico de cascos protectores para el uso de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototríciclos y similares.
	Resolución 3753 de 2015	Por la cual se expide el Reglamento Técnico para vehículos de servicio público de pasajeros y se dictan otras disposiciones
	Resolución 3752 de 2015	Por la cual se adoptan medidas en materia de seguridad activa y pasiva para uso en vehículos automotores, remolques y semirremolques
	Resolución 1949 del 17 de julio de 2009	Por la cual se expide el reglamento técnico aplicable a cinturones de seguridad para uso en vehículos

		automotores, que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia.
	Resolución 0322 de abril 29 de 2002 modificada por las Resoluciones 0935 del 21 de abril de 2008 y 1289 del 27 de mayo de 2008 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Por la cual se expide el Reglamento Técnico número RTC-002MDE para acristalamientos de seguridad que se fabriquen o importen o comercialicen para uso en vehículos automotores y sus remolques, que circulen en Colombia.
	Resolución 934 del 21 de Abril de 2008	Por la cual se expide el Reglamento Técnico para acristalamientos de seguridad resistentes a las balas para uso en vehículos automotores y sus remolques, tanto de fabricación nacional como importados, para su comercialización en Colombia.
	Resolución 4983 de 2011	Por la cual se expide el reglamento técnico aplicable a sistemas de frenos o sus componentes para uso en vehículos automotores o en sus

		remolques, que se importen o se fabriquen nacionalmente para su uso o comercialización en Colombia.
	Resolución 481 del 4 de Marzo de 2009	Por la cual se expide el Reglamento Técnico para llantas neumáticas que se fabriquen, importen o se reencauchen y se comercialicen para uso en vehículos automotores y sus remolques.

- *Naturaleza administrativa de la SIC*

Según el artículo 38 de la ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del Poder Publico en el orden nacional, esta integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

- a. La Presidencia de la Republica;
- b. La Vicepresidencia de la Republica;
- c. Los Consejos Superiores de la administración;
- d. Los ministerios y departamentos administrativos;
- e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.**

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a. Los establecimientos públicos;
- b. Las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;**
- d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e. Los institutos científicos y tecnologicos;
- f. Las sociedades publicas y las sociedades de economia mixta
- g. Las demas entidades administrativas nacionales con personeria juridica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Publico.

El artículo 39 de la ley en cita, es claro cuando indica que la Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano. La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración. Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señala la ley.

Teniendo en cuenta que la norma cuestionada hace referencia a la SIC, es importante traer a colación el Decreto **2153 de 1992**, el cual señala expresamente:

*La Superintendencia de Industria y Comercio es un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal.*

## **II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS**

Nos permitimos señalar la normatividad Constitucional infringida:

**Artículo 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.**

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

### **III. FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD**

Se fundamenta jurídicamente esta acción pública y a la vez de un Derecho del ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político en el artículo 40 numeral 6 de la Constitución Nacional, el cual me faculta para interponer acciones públicas, como es del caso en defensa de la Constitución y de la Ley, además el artículo 4 de la Constitución Nacional que contiene el principio de supremacía constitucional y el artículo 241 numeral 4 que señala como autoridad competente a la Corte Constitucional para conocer de las demandas propuestas en contra de las leyes; así mismo tengo como fundamentos en derecho las Reglas Legales, contenidas en el Decreto 2067/1991 que hace referencia al Régimen Procedimental de los Juicios y Actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional.

### **IV. COMPETENCIA**

La competencia para el conocimiento de esta acción corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional de 1991 ya que la norma bajo examen corresponde formal y materialmente a una ley de la república.

### **V. NATURALEZA DE LA LEY 2111 DE 2021**

La ley demandada es una ley ordinaria, por lo cual es procedente el control de constitucionalidad de conformidad a lo establecido en los Artículos 40 numeral 6° y 95 numeral 7° de la Constitución Política.

Se debe precisar que contra la disposición demandada No existe cosa juzgada constitucional.

Como aspectos sustanciales tenemos los siguientes:

### **VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN (Censura)**

La censura contra la disposición normativa se fundamenta en los siguientes cargos:

**CARGO PRIMERO:** El artículo 61 de la ley 1480 de 2011 desconoce el principio de reserva de ley, de que trata el contenido en el inciso segundo del artículo 29 constitucional, al crear tipos sancionatorios administrativos en el que las conductas sancionables no tienen origen legal sino en conductas sancionables fijadas por la autoridad administrativa con ocasión a las atribuciones legales otorgadas por la misma ley cuestionada, de manera que la definición de la conducta sancionable como componente del principio de legalidad se delega en una autoridad distinta del legislador.

El anterior cargo se sustenta con fundamento en los siguientes argumentos:

**Argumento 1** El principio de reserva de ley implica que la disposición normativa contenida en la ley debe contener y describir los comportamientos, lo cual no se evidencia en la disposición demandada, por cuanto, la descripción del comportamiento se trasladó a la autoridad administrativa para que sea esta quien defina las conductas sancionables por la inobservancia contenidas en reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes emitidos por la superintendencia con fundamento en las disposiciones de la ley 1480 de 2011.

El principio de legalidad en materia sancionatoria impide conferir a las autoridades administrativas la potestad para elevar una específica conducta, una omisión o los efectos de un comportamiento a una *infracción* susceptible de sanción.

El principio constitucional de legalidad comporta la prohibición de que la definición de esas conductas recaiga en un órgano distinto al legislador. La norma demandada contiene una cláusula general, mediante la cual, establece dentro de las fuentes jurídicas de las infracciones en materia de consumo, no solo a la ley, sino también los actos administrativos expedidos por autoridades administrativas. En otros términos, el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 amplió el conjunto de fuentes autorizadas para fijar infracciones en materia del consumo y confiere también esta competencia a las autoridades administrativas, lo cual es violatorio del principio de legalidad.

Sobre este punto, la sentencia C-135 de 2016 señala que:

29. Frente al **principio de reserva de ley**, la Corte ha señalado que es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional<sup>[34]</sup>. Por consiguiente, este principio impone la obligación de que los **núcleos esenciales** de la materia objeto de reserva estén contenidos o definidos en una ley.

29.4. En este orden de ideas, la reserva de ley flexibilizada en el derecho administrativo sancionador existe para que el legislador como mínimo indique **(i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada;** **(ii)** el procedimiento sancionador; **(iii)** la definición misma de la sanción o los criterios para determinarla con claridad; y, **(iv)** los entes encargados de imponerla<sup>[37]</sup>.

29.5. Desde esa perspectiva, la reserva de ley limita la potestad reglamentaria (art. 189-11 Superior) porque exige que ciertos asuntos sean regulados por normas de rango legal, sin que ello implique el vaciamiento de la competencia

del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ellas se circunscriben a un marco de referencia concreto dado por éste. Lo anterior significa que si bien el Congreso no está obligado a desarrollar de manera íntegra todas las materias, debe delimitar los temas para evitar ambigüedades y debe fijar reglas específicas para que opere la debida ejecución de la ley.

Sobre éste último punto, la jurisprudencia constitucional ha decantado que *“en muchos casos, la naturaleza misma de las materias objeto de regulación no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias a efectos de permitir su cumplida ejecución, y que en tales casos el contenido de la reserva está referido al núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. || Quiere lo anterior decir que corresponde al legislador regular directamente el núcleo de las materias reservadas, el objeto propio de la reserva, sin perjuicio de la posterior especificación que, en ciertos supuestos, se deje a la actuación administrativa”*<sup>1381</sup>. Además de indicar que *“(…) en materia de derecho administrativo sancionador, el legislador puede establecer normas con un mayor grado de generalidad, que no implican per se la vulneración del principio de legalidad, siempre y cuando se establezca un marco de referencia cierto para la determinación de la infracción y de la sanción en un caso concreto”*<sup>1391</sup>.

En caso tal de que el legislador no defina el marco de referencia concreto o la materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno Nacional lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. Como lo indicó la sentencia C-823 de 2011, *“(…) el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido o materia legal para reglamentar. La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley”*.

29.6. Bajo esa línea, ha considerado admisible una técnica legislativa distinta a la que opera en derecho penal, mediante la cual se acuda a clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de faltas o infracciones, siempre y cuando se establezcan *“unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”*<sup>1401</sup>

Para la Corte, en consecuencia, la flexibilidad que puede establecer el legislador en materia de derecho administrativo sancionador es compatible con la Constitución, siempre que esta característica no sea tan amplia que permita la arbitrariedad de la administración. Un cierto grado de movilidad a la administración para aplicar las hipótesis fácticas establecidas en la ley guarda coherencia con los fines constitucionales de esta actividad sancionatoria administrativa, en la medida que le permite cumplir eficaz y eficientemente con las obligaciones impuestas por la Carta. Sin embargo, ha advertido que esta flexibilidad 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.

En el caso concreto, se observa que la disposición contenida en el artículo 61 de ley 1480 de 2011 demandada, no señala uno de los elementos del núcleo básico, esto es, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, por tanto se omitió definir el marco de referencia concreto o la materialidad legislativa, delegando en el reglamento lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El reglamento se debe limitar a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley, no ha fijar los comportamientos sancionables.

**CARGO SEGUNDO:** El artículo 61 de la ley 1480 de 2011 desconoce el principio de tipicidad y reserva de ley de las infracciones, de que trata el contenido en el inciso segundo del artículo 29 constitucional, pues tipifica como infracción la mera inobservancia de las normas contenidas en los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC, sin delimitar la conducta sancionables, lo cual implica que el tipo administrativo carezca de certeza, claridad y determinación.

**Argumento 1** La creación de tipos relacionados con la mera inobservancia de las normas contenidas en los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC de que trata la norma demandada es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación de sanciones por comportamientos que no están descritos por el legislador sino fijados por la autoridad administrativa de acuerdo a las facultades otorgados por la misma ley demandada. Esa indeterminación suplanta al legislador para que sea la autoridad administrativa quien determine el comportamiento sancionable.

**Argumento 2** La disposición demandada introduce una cláusula general, mediante la cual, establece dentro de las fuentes jurídicas de las infracciones, no solo a la ley, sino también los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC, lo cual desconoce el principio de

legalidad, ampliando el conjunto de fuentes autorizadas para fijar infracciones administrativas y confiere también esta competencia a las autoridades administrativas.

Los cargos planteados nos lleva indefectiblemente a referirnos a los siguientes puntos:

- ***La garantía del debido proceso en el ámbito del derecho administrativo sancionador a la luz de la jurisprudencia constitucional***

El *ius puniendi* puede ser ejercido por medio de distintas modalidades jurídicas, entre las cuales se cuenta el derecho administrativo sancionador, género que agrupa diversas especies –tales como el derecho contravencional, el derecho correccional, y el derecho disciplinario- y en general *“pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas”*.

La Corte Constitucional ha reconocido, por tanto, las diferencias existentes entre las distintas modalidades del derecho sancionador en cuanto a sus intereses, sujetos jurídicos involucrados y efectos jurídicos en la comunidad, las cuales exigen tratamientos diversos por parte de la Legislación y de los órganos encargados de aplicar la normatividad. No obstante, también ha puesto de manifiesto que las distintas especies de derecho sancionador comparten unos elementos comunes que los aproximan al derecho penal pues *“irremediablemente el ejercicio de ius puniendi debe someterse a los mismos principios y reglas constitutivos del derecho del Estado a sancionar.”*

La jurisprudencia constitucional ha señalado que los principales elementos constitutivos del derecho constitucional al debido proceso, enunciados en el artículo 29 constitucional hacen parte del procedimiento sancionatorio, entre los que cabe mencionar (i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in ídem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la *reformatio in pejus*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver: sentencias C-013, C-175 y C-555 de 2001

Pasemos entonces a explicar únicamente el primero de dichos elementos del debido proceso, pues, son los que interesa para efectos de sustentar los argumentos de la formulación de cargos contra la disposición demandada. Veamos:

### **a. El principio de legalidad de las faltas**

El Principio de legalidad encuentra su fundamento en el debido proceso consagrado en el artículo 29 constitucional. La legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley.

La jurisprudencia constitucional<sup>2</sup>, define a este principio así “*el principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión. Sobre esta específica materia, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que la potestad sancionatoria se estructura a partir del principio de legalidad, en tanto sin una atribución de legalidad previa, la administración carecería de sustento jurídico para actuar y, por tanto, esta disciplina en aplicación de este principio está supeditada a: “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable.”*

Para la Corte Constitucional la potestad sancionatoria resulta necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones de la administración y la ejecución de sus fines, porque permite realizar los valores del orden jurídico institucional y es la respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para garantizar la organización y el funcionamiento de la administración. Sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa está subordinado a las reglas propias del

---

<sup>2</sup> Sentencia C 412 de 2015

debido proceso. El Constituyente hizo extensivo el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (artículo 29 Superior), por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables con ciertos matices a las actuaciones administrativas sancionatorias, ya que se trata de proteger bienes jurídicos diferentes. En ese sentido, la Corte Constitucional sostuvo que el derecho administrativo sancionador se encuentra al igual que el derecho penal, sujeto al principio constitucional de legalidad que a su vez se encuentra integrado por los principios de tipicidad y reserva de ley, los cuales constituyen pilares rectores del debido proceso, junto al principio de proporcionalidad.

El inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política instituye que “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”. Este precepto que busca garantizar el debido proceso consagra el principio de legalidad en virtud del cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en la norma previa, sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada a las autoridades administrativas. Además, este principio también exige que la sanción se encuentre predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta. La relevancia del principio de legalidad no puede entonces ser soslayada, pues como fue anotado en la sentencia C-710 de 2001 ostenta una doble condición: es el principio rector tanto del ejercicio del poder como del derecho sancionador.

Por tanto, se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: el principio de división de poderes y la relación entre el individuo y el Estado. La consecuencia que se deriva de este principio es que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto imputado (CP art. 29). Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad<sup>3</sup>.

Sobre este particular es importante señalar que el artículo 29 constitucional dispone que el debido proceso “*se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, constituyéndose en la regulación jurídica previa que limita los poderes del Estado y garantiza la protección de los derechos de los administrados, de manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad dependa de su propio arbitrio, sino se encuentre sometida a los procedimientos establecidos en la ley. Por su parte, el inciso 2 del artículo 29 de la Constitución Política, prescribe que “*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*

---

<sup>3</sup> Sentencia C-135/16

*cada juicio*”, todo ello, con el fin de garantizar el debido proceso, dentro del cual se reconoce como pilar fundamental el principio de legalidad.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad exige: “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad. El primero de ellos exige que sea el Legislador, como autoridad de representación popular, el facultado para producir normas de carácter sancionador. Sobre este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, **sólo el Legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas.** (...)”

En ese mismo contexto, la Corte Constitucional señaló que el principio de legalidad que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas está integrado, a su vez, por otros dos principios: **el de reserva legal y el de tipicidad**. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. (...) Así las cosas, “el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa 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 en las de carácter penal<sup>4</sup>.

En síntesis, los principales límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado es el principio de legalidad, en virtud del 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”**<sup>5</sup>.

En la norma demandada vulnera la garantía del principio de legalidad, pues, a) la creación de tipos relacionados con la mera inobservancia de las normas contenidas en los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC de que trata la norma demandada es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación de sanciones por comportamientos que no están descritos

---

<sup>4</sup> C-921-01

<sup>5</sup> Sentencia C-530/2003.

por el legislador sino fijados por la autoridad administrativa de acuerdo con las facultades otorgados por la misma ley demandada. Esa indeterminación suplanta al legislador para que sea la autoridad administrativa quien determine el comportamiento sancionable. b) la disposición demandada introduce una cláusula general, mediante la cual, establece dentro de las fuentes jurídicas de las infracciones, no solo a la ley, sino también los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC, lo cual desconoce el principio de legalidad, ampliando el conjunto de fuentes autorizadas para fijar infracciones administrativas y confiere también esta competencia a las autoridades administrativas y, c) el principio de reserva de ley implica que la disposición normativa contenida en la ley debe contener y describir los comportamientos, lo cual no se evidencia en la disposición demandada, por cuanto, la descripción del comportamiento se trasladó a la autoridad administrativa para que sea esta quien defina las conductas sancionables por su inobservancia contenidas en reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes emitidos por la superintendencia con fundamento en las disposiciones de la ley 1480 de 2011. El principio de legalidad en materia sancionatoria impide conferir a las autoridades administrativas la potestad para elevar una específica conducta, una omisión o los efectos de un comportamiento a una *infracción* susceptible de sanción.

### - ***El Principio de Tipicidad***

Sobre el principio de tipicidad implícito en el de legalidad ha dicho la Corte Constitucional (Sentencia C 699 de 2015) que se refiere a "...la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión...".

Sobre el alcance de este principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos: "*Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la "exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras."* De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes 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...*".

En consecuencia, el principio de tipicidad le exige al legislador a establecer claramente en qué circunstancias una conducta resulta punible o sancionable, con el propósito de que los sujetos pasivos de la norma sepan las circunstancias en las que las conductas son objeto de reproche.

Sobre la tipicidad, la sentencia C-721 de 2015 señala que:

*De conformidad con el principio penal de tipicidad que desarrolla el principio fundamental ‘nullum crimen, nulla poena sine lege’, y que cabe extender a la disposición mediante la cual se establecen las infracciones y las sanciones disciplinarias correspondientes, aquella debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las sanciones, así como la correlación entre unas y otras.*

*Empero, cabe precisar que como lo ha puesto igualmente de presente la Corte, en aras de preservar el principio de reserva de ley, es para el legislador un imperativo constitucional fijar en la ley disciplinaria, como mínimo<sup>[126]</sup>: **(i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta, (iv) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición y (v) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso.***

La sentencia C-301 de 2011 sobre el particular ha sostenido que:

La jurisprudencia constitucional de manera reiterada ha señalado que en materia de fijación de las conductas penales típicas, el legislador goza de un amplio poder de definición, en tanto es a él a quien corresponde establecer la política en materia criminal. Este mandato en condiciones de normalidad indelegable no es sólo manifestación del Estado de derecho sino también del Estado democrático, pues la definición de las conductas punibles debe operar en el foro representativo, plural y deliberativo del Congreso, de modo que en su concreción normativa, puedan verse reflejados los intereses de todos los miembros de la comunidad. Esta discusión pública, ha dicho la Corte, “*debe permitir que la respuesta penal no sea un recurso contingente que el poder político utiliza a discreción, sin debate, para hacer frente a las dificultades del momento*”, sino que la misma sea el resultado de la “*discusión colectiva y democrática de las políticas criminales a fin de evitar la intervención penal inútil y perjudicial*”.

Naturalmente dicha atribución debe ceñirse a las exigencias del principio de tipicidad según el cual, “*la ley debe definir, de manera clara, precisa e*

*inequívoca, la conducta punible*". Con este principio se busca "que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos", es decir, la realización del principio fundamental "nullum crimen, nulla poena sine lege", que permita al destinatario de la norma conocer exactamente la conducta prohibida y sancionada penalmente y por lo cual, se debe evitar la indeterminación del tipo penal, para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria. En este sentido, los principios de legalidad de la pena y dentro de ella, de tipicidad, sirven al mismo tiempo como herramienta de protección de los derechos fundamentales que se pueden ver vulnerados en ejercicio del poder punitivo del Estado, tanto desde el punto de vista de la libertad como de la igualdad. Pero también, garantizan la seguridad jurídica de los ciudadanos "por cuanto les permite conocer cuándo y por qué motivos pueden ser objeto de penas ya sean privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma, toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas".

(...) Con todo, lo anterior no significa que el legislador no pueda emplear diversas técnicas para la configuración normativa del delito, con las cuales sea posible incluir en el precepto las diferentes y complejas modalidades con que pueden actuar los individuos, en este caso, para desplegar conductas penalmente reprochables. Pues como la evolución de la metodología de operación del derecho penal ha demostrado, cada vez resulta más exigente la determinación de las conductas que deben penalizarse, en la medida en que cada vez las relaciones sociales y económicas son más complejas y el comportamiento humano se asocia más con la tecnología siempre en expansión, diversificación y evolución.

Por todo ello se ha concluido que, "el apego irrestricto al principio de legalidad afecta la capacidad de penetración del derecho penal e implica un riesgoso abandono de fundamentos que resultan cruciales para la conservación de los intereses públicos". De ahí que se hayan reconocido y admitido diversos tipos penales, a saber: i) los "básicos, especiales, subordinados, elementales, compuestos, completos, incompletos, autónomos y en blanco" según la estructura normativa del mismo; ii) los "monosubjetivos, plurisubjetivos, de sujeto indeterminado o de sujeto cualificado", con respecto al sujeto activo; iii) los "simples, complejos, de lesión y de peligro", en cuanto al bien jurídico tutelado; y iv) "de mera conducta, de resultado, de conducta instantánea, de conducta permanente, de acción, de omisión, abiertos y cerrados", con referencia a su contenido.

El principio constitucional de legalidad comporta la prohibición de que la definición de esas conductas recaiga en un órgano distinto al legislador. La norma demandada contiene una cláusula general, mediante la cual, establece dentro de las fuentes jurídicas de las infracciones en materia de consumo, no solo a la ley, sino también los actos administrativos expedidos por autoridades administrativas. En otros

términos, el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 amplió el conjunto de fuentes autorizadas para fijar infracciones en materia del consumo y confiere también esta competencia a las autoridades administrativas, lo cual es violatorio del principio de legalidad.

En tal sentido, a nuestro juicio, y con base a los argumentos expuestos de orden constitucional, el artículo 61 de la ley 1480 de 2011 debe declararse contrario a la constitución, y por tanto debe declararse inexecutable, tal como lo hemos reiterado a lo largo de la presente demanda, por cuanto:

- La creación de tipos relacionados con la mera inobservancia de las normas contenidas en los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC de que trata la norma demandada es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación de sanciones por comportamientos que no están descritos por el legislador sino fijados por la autoridad administrativa de acuerdo con las facultades otorgadas por la misma ley demandada. Esa indeterminación suplanta al legislador para que sea la autoridad administrativa quien determine el comportamiento sancionable.
- La disposición demandada introduce una cláusula general, mediante la cual, establece dentro de las fuentes jurídicas de las infracciones, no solo a la ley, sino también los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC, lo cual desconoce el principio de legalidad, ampliando el conjunto de fuentes autorizadas para fijar infracciones administrativas y confiere también esta competencia a las autoridades administrativas.
- El principio de reserva de ley implica que la disposición normativa contenida en la ley debe contener y describir los comportamientos, lo cual no se evidencia en la disposición demandada, por cuanto, la descripción del comportamiento se trasladó a la autoridad administrativa para que sea esta quien defina las conductas sancionables por su inobservancia contenidas en reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes emitidos por la superintendencia con fundamento en las disposiciones de la ley 1480 de 2011. El principio de legalidad en materia sancionatoria impide conferir a las autoridades administrativas la potestad para elevar una específica conducta, una omisión o los efectos de un comportamiento a una *infracción* susceptible de sanción.

Tal como se dijo anteriormente, el enunciado demandado consagra como infracción administrativa general, además de la inobservancia a la ley 1480 de 2011, tanto la *inobservancia de los reglamentos técnicos expedidos por la SIC en ejercicio de las facultades que le otorgó la ley 1480 de 2011* como la *inobservancia de las instrucciones y ordenes impartidas por la SIC en ejercicio de las facultades que le*

otorgué la ley 1480 de 2011 lo que a todas luces desconoce no solo el principio de reserva de ley de las infracciones, por cuanto creó un tipo sancionatorio administrativo en el que las conductas sancionables carecen de origen legal, teniendo en cuenta que dichos comportamientos sancionables se fijan por la autoridad administrativa con ocasión a las atribuciones legales otorgadas por la ley 1480 de 2011 quedando la definición de la conducta sancionable como componente del principio de legalidad se delega en una autoridad distinta del legislador, sino también desconoce el principio de tipicidad y reserva de ley de las infracciones, en la medida que se tipifica como infracción la sola inobservancia de las normas contenidas en los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC, sin delimitar la conducta sancionables, lo cual degenera en un tipo administrativo carente de certeza, claridad y determinación.

Por lo anterior expuesto,

#### **VII. PRETENSIÓN**

En la presente acción pública de inconstitucionalidad se plantea como pretensión lo siguiente:

Que se declare la *inexequibilidad* del artículo 61 (parcial) de la ley 1480 de 2011” de conformidad a lo expuesto en la presente demanda.

#### **VIII. NOTIFICACIONES**

El suscrito recibe notificaciones en:

Cartagena de Indias, D, T y C, Barrio Bocagrande av. San Martín Cll. 11 #16, Edificio Torre grupo Área Oficina 10-04. Cartagena, Colombia.

Al correo electrónico: [mpereirab@unicartagena.edu.co](mailto:mpereirab@unicartagena.edu.co)

De los Honorables Magistrados, con todo respeto,

**MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO**  
**c.c. 1128057977 de Cartagena**