

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

## COMUNICADO No. 2

Enero 25 de 2017

**LA COMPETENCIA PRIVATIVA DEL GOBIERNO NACIONAL PARA PRESENTAR UN PROYECTO DE LEY DIRIGIDO A LA CREACIÓN DE UNA ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL, NO PUEDE ESTAR SOMETIDA A UN PLAZO PERENTORIO Y A UNA NORMA LEGAL QUE CONVIERTA UNA FACULTAD GUBERNAMENTAL EN UN DEBER DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO, TODA VEZ QUE DESCONOCE LOS ARTÍCULOS 113 Y 154 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

### I. EXPEDIENTE D-11309 - SENTENCIA C-031/17 (Enero 25)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

#### 1. Norma demandada

##### LEY 1740 DE 2014

(Diciembre 23)

*Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

##### **ARTÍCULO 23. TRÁMITES PARA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN.**

Durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se cree la Superintendencia de Educación. Las normas que reglamenten la creación y el funcionamiento de la Superintendencia de la educación, quien tendrá la finalidad de garantizar el derecho a la educación, los fines constitucionales y legales de la educación, la autonomía universitaria, los derechos de los diferentes grupos de la comunidad académica, la calidad, eficiencia y continuidad en la prestación del servicio educativo.

#### 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 23 de la Ley 1740 de 2014 *"Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*.

#### 3. Síntesis de la providencia

El problema jurídico planteado por la demandante en esta oportunidad, se centró en determinar si el artículo 23 de la

Ley 1740 de 2014, que impone a cargo del Gobierno Nacional, en el plazo de un año contado a partir de su entrada en vigencia, la obligación de presentar un proyecto de ley dirigido a crear la Superintendencia de Educación, vulnera el artículo 154 de la Carta Política, al introducir una modificación a las competencias constitucionales en materia de iniciativa legislativa, en perjuicio del principio de separación o división del poder público prevista en el artículo 113 de la Constitución.

De manera previa, la Corte debía definir si como consecuencia del vencimiento de ese término sin que se hubiera radicado la iniciativa para crear la Superintendencia en mención, era posible inferir que la disposición acusada ya no estaba produciendo efectos jurídicos, y por tanto, la Corte debía inhibirse de dictar un fallo de fondo, por carencia actual de objeto. Al respecto, consideró que la disposición acusada no establece un plazo *preclusivo* frente al ejercicio de la iniciativa legislativa que ante su inobservancia, se entienda agotada la obligación de presentar el proyecto de ley. A su juicio, se trata de un plazo *perentorio* y de *impulso* a la actividad legislativa, al delimitar en el tiempo la iniciativa del Gobierno Nacional e imponerle un término obligatorio para su ejercicio. Así, una atribución que en principio es discrecional, se convierte en un deber jurídico, imperativo e inobjetable, cuyo cumplimiento es claramente exigible y por ende, lo que se advierte hoy, es el incumplimiento de una

norma jurídica que por su carácter imperativo todavía genera efectos jurídicos, ya que nada obsta para que se proceda a su cumplimiento en forma voluntaria o pueda ser objeto de reclamación a través de la acción de cumplimiento. De ahí que la Corte procediera a realizar un examen de fondo de los cargos de la demanda.

Visto el contenido normativo del artículo 23 impugnado, lo primero que observó la Corte es que la norma cuestionada no disponía la creación de la Superintendencia de Educación, sino que, en su lugar, preveía los trámites para ello, incluyendo la obligación de presentar un proyecto de ley en este sentido, en el que se desarrollaran los objetivos fijados en el precepto acusado y estableciendo el plazo de un año como mandato imperativo para iniciar el debate ante el Congreso de la República. Por consiguiente, la controversia constitucional no radicaba en definir si el artículo 23 fue o no presentado por la autoridad competente o si el mismo contó o no con el aval gubernamental, ya que la acusación se encaminaba a establecer si el rigor normativo del artículo implicaba efectivamente una modificación de las competencias constitucionales previstas en el artículo 154 de la Constitución, al imponer como obligatorio el ejercicio de una facultad reservada al Gobierno Nacional para presentar proyectos de ley relativos a la forma en que se organiza la estructura de la administración nacional. Se trataba entonces de determinar, la ocurrencia de un vicio sustancial o material y no de un vicio de procedimiento en la formación de la ley. En consecuencia, no había lugar a pronunciarse acerca de ese aspecto formal que fue esgrimido por los intervinientes para defender la constitucionalidad de la norma, en atención a que la disposición legal demandada había contado con el aval de la Ministra de Educación, cuestión que en el presente caso, resultaba indiferente para la confrontación material que debía hacer la Corte entre el artículo 17 de la Ley 1740 de 2014 y los artículos 113 y 154 de la Constitución.

Al respecto, la Corporación encontró que efectivamente se incurrió en una violación de lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política, con ocasión de los trámites y reglas dispuestas en el artículo

23 de la Ley 1740 de 2014 dirigidas a crear la Superintendencia de Educación, con fundamento en las siguientes razones. En primer lugar, porque la iniciativa *privativa* del Gobierno Nacional es una atribución que directamente le asigna la Constitución al Ejecutivo, para que de forma *autónoma* y *discrecional* decida los casos en que procede la regulación de cada una de las materias cuya *iniciativa legislativa* está reservada a su exclusiva competencia, entre las cuales se encuentra el referente a la definición de la estructura de la administración nacional (art. 150.7 C.Po.). Esta exclusividad de la competencia busca que el Gobierno Nacional sea el principal órgano encargado del diseño y ejecución de las políticas públicas y de la dirección de la función administrativa, quien decida la categoría, el número y tipo de organismos que se requieran, de acuerdo con criterios de planeación, para el desempeño eficiente de las potestades a su cargo. Al ser una competencia *privativa*, esta facultad excluye que cualquier autoridad u órgano, directa o indirectamente, interfiera en su ejercicio, como quiera que la determinación acerca de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley en esas materias, se sujeta a la plena autonomía, voluntad y discrecionalidad del Ejecutivo, no solo respecto a la oportunidad, sino respecto de su contenido. Por esta razón, no cabe que a través de una ley se desconozca dicha autonomía, imponiendo al Gobierno proceder a la radicación *obligatoria* de un proyecto de ley, con miras a crear una entidad del orden nacional como lo sería la Superintendencia de Educación.

En segundo lugar, porque a través del precepto legal demandado se redefine el régimen de *competencias constitucionales* para la presentación de proyectos de ley que buscan modificar la estructura de la administración nacional. En este caso, a diferencia de lo dispuesto en la Constitución, quien está decidiendo acerca de la creación de la Superintendencia de Educación no es el Gobierno Nacional, como lo establece el artículo 154 del texto superior, sino el Congreso de la República a través del mandato contenido en el artículo 23 de la Ley 1740 de 2014 objeto de la demanda de inconstitucionalidad. En tercer lugar, el carácter discrecional y autónomo de la

facultad privativa del Gobierno Nacional de presentar proyectos de ley, como ya se enunció, la potestad de definir la oportunidad en la que se radica la iniciativa a consideración del Congreso, así como el alcance de su contenido normativo, señalando los objetivos, finalidades y campos de actuación de la Superintendencia de Educación, más allá de que los mismos puedan ser objeto de modificación o ajustes como consecuencia de debate parlamentario. Por ello, el legislador no podía condicionar la facultad del Gobierno en la elaboración de la citada iniciativa legislativa, tanto al señalar un término imperativo para su presentación ante el Congreso, como al limitar su contenido.

Por último, la Corte señaló que se incurre en una infracción directa a la Constitución, cuando por la vía de la consagración como un deber legal, como es el de presentar de forma obligatoria un proyecto de ley, se termina asumiendo por el Congreso de la República una competencia de la cual no dispone y cuyo ejercicio se asigna de manera privativa al Gobierno Nacional (art. 154 C.Po.), con miras a imponer la creación de la Superintendencia de Educación, más allá de la conveniencia e importancia de crear un órgano

especializado en la supervisión y vigilancia de los establecimientos educativos. Con fundamento en las anteriores razones, el tribunal constitucional procedió a retirar del ordenamiento jurídico el artículo 23 de la Ley 1740 de 2014.

#### 4. **Aclaraciones de voto**

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** manifestó una aclaración de voto relativa al carácter del plazo que se había previsto en el artículo 23 de la Ley 1740 de 2014. Por su parte, la magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto, respecto de las consideraciones que se hacían en el proyecto de fallo en relación con el aval de un Ministro en el trámite de un proyecto de ley de iniciativa privativa del Gobierno. A su juicio, la iniciativa necesaria del Gobierno en el trámite de algunas leyes, se alcanza también por medio del aval otorgado apropiadamente durante el trámite de aprobación de los proyectos de ley. Observó, que el aval gubernamental equivale a la presentación de una iniciativa en los términos del artículo 154, inciso segundo, Superior, siempre que reúna los requisitos consagrados en la jurisprudencia.

### **LA COMPETENCIA PRIVATIVA DEL GOBIERNO NACIONAL PARA PRESENTAR UN PROYECTO DE LEY DIRIGIDO A LA CREACIÓN DE UNA ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL, NO PUEDE ESTAR SOMETIDA A UN PLAZO PERENTORIO Y A UNA NORMA LEGAL QUE CONVIERTA UNA FACULTAD GUBERNAMENTAL EN UN DEBER DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO, TODA VEZ QUE DESCONOCE LOS ARTÍCULOS 113 Y 154 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

## **II. EXPEDIENTE D-11430 - SENTENCIA C-032/17 (Enero 25)** M.P. Alberto Rojas Ríos

### 1. **Norma demandada**

#### **LEY 155 DE 1959** (Diciembre 24)

*Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas*

**ARTICULO 1º.** [Modificado por el art. 1, Decreto 3307 de 1963]. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, **y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia** y a mantener o determinar precios inequitativos.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno, sin embargo, podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general.

### 2. **Decisión**

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia", contenidas en el artículo 1º de la Ley 155 de 1959, como fue reformado por el artículo 1º del Decreto 3307 de 1963.

### 3. Síntesis de la providencia

Establecida la aptitud de la demanda, la Corte procedió a verificar previamente la vigencia de la norma acusada, respecto de la cual pudo determinar que el artículo 1º de la Ley 155 de 1959 no fue derogado expresamente por el artículo 34 de la Ley 1340 de 2009, porque los enunciados contenidos en ambas disposiciones son concurrentes en torno al mismo objeto de protección del derecho a la libertad económica, cada una en distintos niveles. Es decir, que con la expedición de la Ley 1340 de 2009, coexisten dos categorías de prohibiciones en garantía de la libre competencia, una general en la Ley 155 de 1959, otra especial, regulada en la Ley 1340 de 2009. Por tales razones, no había lugar a la inhibición aducida por uno de los intervinientes en el proceso.

En esas condiciones, le correspondió a la Corporación definir si las expresiones normativas impugnadas vulneran el debido proceso y en particular, los principios de legalidad y tipicidad, las cuales, a juicio del demandante, configuran expresiones indeterminadas y ambiguas, que carecen de la precisión exigida en el establecimiento de prohibiciones cuya infracción acarrea una posterior sanción.

Después de delimitar los contornos y contenidos de la libertad de competencia y de hacer un recorrido por la normatividad que ha regulado la materia y la jurisprudencia sobre el debido proceso, especialmente, en el proceso administrativo sancionatorio, la Corte concluyó que la prohibición demandada no era violatoria del principio de tipicidad ni del debido proceso. Al respecto, recordó que la jurisprudencia constitucional ha determinado que en el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionatoria, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, los fines que persiguen y los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad, siempre y cuando exista un marco de referencia que permita precisar

los elementos de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador se satisface cuando concurren tres elementos: (i) que la conducta sancionable sea 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 la sanción prevista en la ley tenga un contenido material definido en la ley; y (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción. De todos modos, la Corte ha señalado 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 una mayor adecuación típica.

En el caso concreto, el artículo 1º de la Ley 155 de 1959, la Corte encontró que no estaba frente a un enunciado indeterminado y ambiguo, puesto que no se trata de una prohibición aislada, sino que forma parte de "*régimen general de la competencia*", creado por el artículo 4º de la Ley 1340 de 2009, el cual es un subsistema particular contenido a su vez dentro del sistema jurídico conformado por la Ley 155 de 1959, el Decreto Ley 2153 de 1992, la Ley 1340 de 2009, El Decreto 3523 de 2009, el Decreto 1687 de 2010 y el Decreto 4886 de 2011, como normas básicas. Dicho régimen tiene como finalidad general la protección del derecho a la libre competencia, que atiende a la necesidad de su actualización a "*las condiciones actuales de los mercados*", conforme a lo establecido en el artículo 1º de la Ley 1340 de 2009. Dentro de esa comprensión, la prohibición de "*toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia*", debe ser leída, interpretada y aplicada en relación con el subsistema jurídico al que pertenece, como lo dispone el artículo 4º de la Ley 1340 de 2009, con lo cual se satisface el parámetro de control establecido por la Corte Constitucional para esta clase de enunciados normativos. Por consiguiente, las expresiones demandadas fueron declaradas exequibles.

#### 4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se apartó de la decisión mayoritaria de exequibilidad de las expresiones acusadas del artículo 1º de la Ley 155 de 1959, toda vez que en su concepto, tales expresiones vulneran los principios de legalidad y tipicidad y por ende, el derecho al debido proceso consagrado el artículo 29 de la Constitución.

El magistrado **Guerrero Pérez** observó que si bien es cierto que el principio de legalidad y tipicidad en materia de derecho administrativo sancionador es más flexible que en el derecho penal, en el caso concreto de la prohibición cuestionada de ejecutar "*toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia*" carece de los elementos de precisión que identifiquen o permitan determinar en un caso particular, cuáles prácticas, procedimientos o sistemas podrían ser objetos de sanción por estar prohibidos, lo cual imposibilita una defensa adecuada y da pie a que la autoridad pueda incurrir en una arbitrariedad.

Llamó la atención acerca del alcance que le da la Superintendencia de Industria y Comercio a la disposición acusada -según lo expuso en su intervención en este proceso- lo cual evidencia la indeterminación y ambigüedad de que adolece, ya que equipara los "conceptos

jurídicos indeterminados" a "tipos abiertos" y procede a concretar *ex post* en cada caso, los comportamientos prohibidos por el artículo 1º de la Ley 155 de 1959, sin que existan criterios objetivos preestablecidos conforme a los cuales se efectúe esa concreción. En realidad, las expresiones genéricas *procedimientos, prácticas* y *sistemas* carecen de una definición legal, por lo cual la Superintendencia goza de un amplio margen de discrecionalidad en el establecimiento de las conductas que constituyen una infracción a la libre competencia, en abierto desconocimiento del debido proceso y en particular, de uno de sus elementos esenciales cual es el de la legalidad y tipicidad de los comportamientos que se sanciona. Por estas razones, las expresiones demandadas han debido ser declaradas inexecutable.

Los magistrados **Aquiles Arrieta Gómez** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto, sobre algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de la decisión de exequibilidad de la disposición legal impugnada. Por su parte, la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto sobre un aspecto conceptual expuesto en la motivación de esta sentencia.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidenta