



El Debido Proceso en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Ley 232 de 1995 en
el Municipio de Medellín

Trabajo para optar al título de magíster en derecho administrativo

María Inés Duque Atehortúa
Alberto de Jesús Villegas Muñoz

Asesora de tesis: Juliana Nanclares Márquez
Magíster en derecho con énfasis en responsabilidad contractual, extracontractual, civil y del
Estado

Universidad Autónoma Latinoamericana
Facultad de posgrados
Maestría en derecho administrativo
Medellín
2021



Dedicatoria

A nuestros hijos, motivadores permanentes para superar las dificultades presentadas con su acompañamiento incondicional, contribuyendo con su apoyo y comprensión a la búsqueda de nuevos conocimientos para darle más solidez a nuestra experiencia.



Agradecimientos

A Dios todo poderoso por ser la luz y guía en este proyecto.

A la Universidad Autónoma Latinoamericana y a nuestros docentes por permitirnos generar nuevos conocimientos, especialmente a la doctora Juliana Nanclares Márquez, asesora de tesis, que con abnegación y sacrificio nos orientó, proporcionándonos los elementos y medios para que este proyecto fuera realidad.

A nuestros amigos de mil batallas y compañeros que con sus aportes iluminaron el sendero para la realización de nuestro trabajo de investigación.



Tabla de Contenido

1. Introducción.....	8
2. Planteamiento del problema.....	17
2.1. Planteamiento interrogativo del problema.....	19
3. Justificación.....	19
4. Hipótesis.....	20
5. Objetivos.....	20
5.1. Objetivo general.....	20
5.2. Objetivos específicos.....	21
6. Contexto.....	21
7. Marco metodológico.....	23
7.1. Enfoque de la investigación.....	23
7.2. Métodos de la investigación.....	23
7.3. Alcance de la investigación.....	25
7.4. Herramientas de la investigación.....	25
8. Marco teórico.....	26
8.1. La policía en el régimen constitucional colombiano.....	26
8.1.1. La ciencia de la policía.....	28
8.1.2. Diferentes acepciones de la noción de policía en Colombia.....	29
8.1.3. La policía administrativa en el Estado social de derecho.....	32
8.1.4. Formas de la Policía Administrativa.....	35



8.1.4.1.	El poder de policía.....	35
8.1.4.2.	La función de policía.....	36
8.1.4.3.	La actividad de policía.....	38
8.2.	La libertad económica y la iniciativa privada.....	39
8.2.1.	La Ley 232 de 1995. Normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.....	43
8.2.1.1.	Supresión de la licencia o permiso de funcionamiento.....	44
8.2.1.2.	Marco de legalidad para el ejercicio del comercio.....	46
8.2.1.3.	Análisis jurídico, doctrinal y jurisprudencial de los requisitos previstos en la Ley 232 de 1995.....	53
8.2.1.3.1.	Cumplir con las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación.....	54
8.2.1.3.1.1.	Las normas referentes al uso del suelo, ubicación y destinación...	55
8.2.1.3.1.2.	Las normas referentes a la intensidad auditiva.....	67
8.2.1.3.1.3.	Las normas sobre horario de funcionamiento.....	75
8.2.1.3.2.	Cumplir con las condiciones sanitarias de la Ley 9ª de 1979.....	86
8.2.1.3.3.	Contar con los comprobantes de pago de derechos de autor.....	89
8.2.1.3.4.	Tener matrícula mercantil vigente.....	111
8.2.1.4.	Requisitos documentales exigibles para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio.....	116
8.2.1.5.	Requisitos de cumplimiento exigibles para el funcionamiento de los establecimientos de comercio	120



8.2.1.6.	La Ley 232 de 1995 frente a la Ley 1801 de 2016.....	123
8.2.1.7.	La delegación en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 y la efectuada por el alcalde de Medellín a los inspectores de policía y corregidores...	132
8.3.	La posible delegación prevista en el artículo 209 de la Ley 1801 de 2016.....	148
8.4.	Principios de la función pública y de las actuaciones administrativas.....	155
8.4.1.	Principio del debido proceso.....	157
8.4.2.	Principio de igualdad.....	158
8.4.3.	Principio de imparcialidad.....	160
8.4.4.	Principio de buena fe.....	162
8.4.5.	Principio de moralidad.....	164
8.4.6.	Principio de participación.....	165
8.4.7.	Principio de responsabilidad.....	167
8.4.8.	Principio de transparencia.....	169
8.4.9.	Principio de publicidad.....	171
8.4.10.	Principio de coordinación.....	173
8.4.11.	Principio de eficacia.....	175
8.4.12.	Principio de economía.....	177
8.4.13.	Principio de celeridad.....	178
8.5.	El poder sancionador del Estado.....	180
8.5.1.	La potestad sancionadora de la administración.....	184
8.6.	El debido proceso administrativo.....	185
8.7.	El procedimiento administrativo sancionatorio.....	200



8.8. Régimen sancionatorio previsto en la Ley 232 de 1995.....	203
8.8.1. Intervinientes en el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 232 de 1995.....	210
8.8.1.1. El sujeto activo.....	211
8.8.1.2. El sujeto pasivo.....	212
8.8.1.3. Los terceros intervinientes.....	215
8.8.1.4. El ministerio público.....	217
8.8.1.5. El agente oficioso.....	218
9. Análisis de la información.....	219
10. Hallazgos.....	234
10.1. En la averiguación preliminar.....	235
10.2. En el procedimiento administrativo sancionatorio.....	241
10.3. En la etapa probatoria y de alegatos.....	245
10.4. En la decisión.....	245
10.5. En la notificación del acto administrativo.....	248
10.6. En el procedimiento administrativo sancionatorio del expediente marco.....	251
11. Conclusiones.....	258
12. Recomendaciones.....	261
Bibliografía.....	263
Cronograma.....	292
Consideraciones éticas.....	293
Anexos.....	294



1. Introducción.

El presente trabajo de investigación nace de la inquietud y cuestionamiento formulado por una de sus actores, aspirantes al título de magister en derecho administrativo de Universidad Autónoma Latinoamericana, producto de su experiencia desarrollada como inspectora de policía urbana de primera categoría en el municipio de Medellín a lo largo del tiempo, desde el nacimiento a la vida jurídica de la Ley 232 de 1995 como instrumento establecido por el legislador para el cabal funcionamiento de los establecimientos comerciales hasta la promulgación de la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, en las diferentes Inspecciones de Policía Urbana de dicha municipalidad.

Ello en consideración a que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 o CPACA, las autoridades administrativas se han visto enfrentadas a romper el paradigma entre el procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la antigua legislación administrativa, Decreto-Ley 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo y el establecido en el nuevo ordenamiento jurídico administrativo (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) que entró a regir a partir del 2 de julio de año 2012 que, sin lugar a equívocos, ofrece una mayor garantía de derechos para los administrados y, en los casos de la Ley 232 de 1995, a sus presuntos infractores.

Sin embargo, se observó que aún persisten en algunas autoridades administrativas prácticas jurídicas del viejo estatuto administrativo que generan vulneración al principio de



legalidad como elemento integrador del principio constitucional del debido proceso; dado que a partir del día 2 de julio de 2012, fecha en que según el artículo 308 del CPACA¹ entró a regir el nuevo estatuto administrativo, todas las actuaciones y procedimientos administrativos que realicen las autoridades administrativas y los particulares que ejercen funciones públicas deben someterse en estricto rigor a lo establecido en la parte primera del citado ordenamiento jurídico, especialmente en su artículo 47 y subsiguientes, so pena de quedar inmersas en una flagrante vulneración del citado principio constitucional, puesto que el artículo 29 superior prescribe, entre otras cosas, que: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa,...y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Situación esta que no ha estado al margen en el municipio de Medellín, la cual se ha evidenciado en las acciones de tutela incoadas y falladas² al respecto, y en las que continuaron interponiéndose por la presunta vulneración al derecho constitucional fundamental del debido proceso ante la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la parte primera del CPACA al régimen sancionatorio que se establecía en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 por parte de las autoridades administrativas de policía encargadas de su aplicación, desde su entrada en vigencia el día 2 de julio de 2012 hasta cuando la caducidad de la potestad

¹ “**ARTICULO 308. REGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIAS.** El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio de 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia”.

² Como las de los procesos: 05 001 4003 002 2014 01891 00 en el Juzgado Segundo Civil Municipal de Oralidad de Medellín; 05 001 40 03 007 2015 00193 00, en el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Oralidad de Medellín; 05 001 40 03 027 2015 01037 00, en el Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Oralidad de Medellín; 2015-01534-01, en el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín; 05 001 40 88 015 2016 00125 00, en el Juzgado Quince Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías; entre otras.



sancionadora de la administración establecida en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 les permitió archivar dichos procedimientos.

Siendo dos fallos de acciones de amparo constitucional por violación al debido proceso impetradas en un mismo procedimiento administrativo sancionatorio de esta índole, adelantado en la Inspección Dieciséis “A” de Policía Urbana de Primera Categoría de esta municipalidad dentro del expediente con radicado No. 02-00692-14-00, lo que más motivó en presente trabajo de investigación. El primero de ellos proferido por el Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Oralidad de Medellín dentro del proceso con radicado No. 05 0001 40 03 027 2015 01037 00, en donde dicha autoridad judicial mediante sentencia de tutela No. 170 del 10 de junio de 2015 le tuteló el derecho a defensa y del debido proceso al actor; y el otro proferido más adelante, dentro del mismo procedimiento administrativo sancionatorio, por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Oralidad en el proceso con radicado No. 05 0001 40 03 010 2015 01534 00, en el que a través de la sentencia de tutela No. 071 del 12 de febrero de 2016 también le tuteló al mismo accionante los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso.

Esto sin contar que, en el municipio de Medellín, la Ley 232 de 1995 desde su entrada en vigencia se aplicó con violación del debido proceso en sus garantías del juez natural y del principio de legalidad puesto que el alcalde, como juez natural en estos procedimientos administrativos según lo establecía el artículo 4º de la Ley 232 de 1995, mediante Decreto Municipal No. 078 de 1996 delegó en los Inspectores de Policía Urbana de Primera Categoría y Corregidores Municipales la competencia que dicho artículo le atribuía a los alcaldes, cuando



estos funcionarios no ostentan la calidad de servidores públicos de los niveles directivo o asesor como lo prescribe el inciso segundo del artículo 9° de la Ley 489 de 1998.

El cual, con relación a la delegación de funciones, indica que: “en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, los representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa” como los alcaldes, en su condición de representantes legales de las entidades con estructura independiente y autonomía administrativa llamadas municipios, podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos “en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley” (Ley 489,1998, art. 9); contrariando, de esta manera, la norma legal acabada de transcribir que establece que la delegación de funciones solo es posible hacerla en los funcionarios de los niveles directivo y asesor.

Decreto delegatorio No. 078 de 1996, expedido por el alcalde de Medellín, que también entra en contradicción con el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012, que al regular la figura de la delegación de funciones por parte del alcalde establece que este “podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal” (Ley 1551, 2012, art. 30); mientras que los inspectores de policía y corregidores municipales, a quienes el alcalde de Medellín delegó dicha



función, tampoco tienen la condición de ser secretarios de despacho o jefes de departamentos administrativos de la municipalidad como lo exige la norma en mención.

De ahí, entonces, que el presente trabajo de investigación se centre en esos procedimientos administrativos sancionatorios tramitados y adelantados en aquellas Inspecciones de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín, en donde al momento de la investigación existía una mayor concentración de establecimientos de comercio abiertos al público, como son las ubicadas en las comunas: uno (Popular), dos (Santa Cruz), tres (Manrique), cuatro (Aranjuez), cinco (Castilla), seis (Doce de Octubre), siete (Robledo), ocho (Villa Hermosa), nueve (Buenos Aires), diez (La Candelaria), once (Laureles), doce (La América), trece (San Javier), catorce (El Poblado), quince (Guayabal) y dieciséis (Belén), con la finalidad de evidenciar si la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la parte primera del CPACA al régimen sancionatorio previsto en el artículo 4° de la ley 232 de 1995 se efectuó o no con la observancia de las garantías propias del debido proceso, como la del juez natural, la estricta legalidad, el derecho de defensa, el derecho de impugnar la decisión sancionatoria, la observancia de la plenitud de las formas del dicho procedimiento, la presunción de inocencia, la oportunidad de presentar pruebas y la controversia probatoria, proceso público sin dilaciones injustificadas y la aplicación de la norma más favorable, entre algunas otras.

Para lo cual, para ese momento, se aportaron elementos de juicio para el debate jurídico sobre la correcta aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la Ley 1437 de 2011 al procedimiento administrativo sancionatorio que establecía en el artículo 4° de la



Ley 232 de 1995 ante el incumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 2° de la misma ley para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio y el respeto por todos los elementos constitutivos del debido proceso a la luz de la Constitución, la ley y la jurisprudencia, como garantía para todos los administrados que acuden ante las autoridades públicas en búsqueda de la tutela jurídica real efectiva para el cumplimiento de sus derechos constitucionales y legales.

Así como para contribuir a que las actuaciones administrativas de los servidores públicos competentes en estos asuntos fueran realizadas de conformidad con los principios que deben regir todas las actuaciones y procedimientos administrativos consagrados en la Constitución Política y la ley como: la legalidad, imparcialidad, moralidad pública, igualdad, transparencia, publicidad, eficacia, economía y celeridad, entre otros, que deben irradiar todas las actuaciones y procedimientos de las autoridades administrativas, respetando los elementos constitucionales constitutivos del debido proceso consagrado en la Constitución, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y administrativa como garantía para los administrados en la búsqueda de la tutela jurídica real efectiva para el cumplimiento de sus derechos, y para prevenir cualquier tipo de riesgo jurídico en su aplicación.

De esta manera, las actuaciones administrativas realizadas por las autoridades administrativas de policía, con motivo de la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio ante el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio, debían ajustarse al procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la Parte Primera del CPACA,



respetando todas las garantías constitutivas del debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

La metodología utilizada para resolver el interrogante objeto de la investigación, indicado anteriormente, se ciñó a las pautas del método cualitativo y explorativo vinculado directamente al estudio de casos de los respectivos expedientes seleccionados correspondientes al procedimiento administrativo sancionatorio; recopilando la información en las diferentes inspecciones de policía urbana de la municipalidad anteriormente indicadas, tabulándola para obtener resultados numéricos del comportamiento como referencia estadística para luego discernir sobre los hallazgos obtenidos; los cuales permitieron inferir que el debido proceso no es aplicado a cabalidad respecto a la normatividad que los rige y el procedimiento indicado en la parte primera del CPACA, lo que permite sugerir acciones que no perjudiquen a los actores involucrados en el procedimiento y minimicen el riesgo anti jurídico para la entidad territorial.

De allí que los expedientes correspondientes a los diferentes procedimientos administrativos sancionatorios por el presunto incumplimiento de los requisitos previstos por la Ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público, escogidos, estudiados y analizados en el presente trabajo de investigación, hayan sido aquellos desarrollados en el ámbito territorial del municipio de Medellín por los Inspectores de Policía Urbana de Primera Categoría de dicha municipalidad en contra de los empresarios, propietarios de dichos establecimientos comerciales; los cuales involucran a un amplio conglomerado social dado que a estos acuden personas de todos los niveles sociales, dependiendo de las comunas o zonas de la ciudad en donde ellos se encuentren ubicados.



En tal sentido, para la recolección de la información se recurrió al análisis documental de 80 expedientes correspondientes a dichos procedimientos administrativos sancionatorios que fueron tramitados en 20 de las 27 Inspecciones de Policía Urbana de Primera Categoría con que cuenta actualmente el municipio de Medellín, distribuidos en cuatro expedientes por cada una de ellas, que fueron seleccionadas previamente de acuerdo a los sectores de mayor concentración de establecimientos de comercio abiertos al público desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 hasta el mes de marzo de 2017, escogidos aleatoriamente para responder al interrogante planteado en la investigación de cómo las autoridades administrativas de policía del Municipio de Medellín aplicaban el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el CPACA ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento de los establecimientos de comercio en dicha municipalidad, para determinar si los mismos se adelantaron o tramitaron conforme a lo dispuesto en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respetando todas la etapas e instancias procedimentales allí contenidas y las garantías constitucionales del debido proceso contenidas en el artículo 29 de la Constitución Política, conforme a la jurisprudencia constitucional y administrativa sobre el asunto; y, en caso contrario, recomendar alternativas dentro del marco de la legalidad al final de la misma.

De esta manera fueron revisados y analizados cuatro expedientes, escogidos aleatoriamente, por cada una de las Inspecciones de Policía de Primera Categoría del municipio de Medellín seleccionadas previamente, previa autorización de la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia de la Secretaría de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín



mediante oficio de fecha 5 de abril de 2016, con radicado No. No. 201600156928, a las que se encuentran adscritas administrativamente; lo cual permitió desarrollar y estructurar los fundamentos analíticos del planteamiento del problema y las conclusiones respecto a cómo aplican las autoridades administrativas de policía del municipio de Medellín el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) ante el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento de los establecimientos de comercio.

Por tratarse la Ley 232 de 1995 de una expresión del poder de policía; por ser la inspección, vigilancia y control de los establecimientos de comercio para verificar su cumplimiento y la imposición de las medidas sancionatorias allí previstas por parte de los inspectores de policía y corregidores municipales una manifestación de la función de policía; y constituir la ejecución de las sanciones por parte del personal uniformado de la Policía Nacional una actividad de policía; en el marco teórico de la investigación se aborda ampliamente la concepción jurídica doctrinal y jurisprudencial de la policía administrativa en el régimen constitucional colombiano para así llegar al análisis de la Ley 232 de 1995, su régimen sancionatorio, hasta el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la Ley 1437 de 2011, pasando por los principios constitucionales y legales que debe irradiar todas las actuaciones de las autoridades administrativas y, dentro de ellas, las autoridades de policía, para llegar a determinar con claridad si estas autoridades en el municipio de Medellín, en ejercicio de sus funciones, al imponer las sanciones allí establecidas se ciñeron o no al procedimiento



administrativo sancionatorio consagrado en la parte primera de la Ley 1437 de 2011, aplicando con rigurosidad las garantías constitucionales propias del debido proceso.

Por último, como corolario del presente trabajo de investigación, se presenta el análisis de la igualdad o similitud existente entre los requisitos que se deben cumplir en la actualidad, de manera obligatoria, para el ejercicio de cualquier actividad comercial según lo prevé el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y los que establecía el artículo 2º de la otrora Ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio; los cuales que aún después de entrada en vigor la nueva ley continuaron exigiéndose en aquellos procedimientos administrativos sancionatorios iniciados antes de su entrada en vigencia por mandato expreso del artículo 239 del nuevo ordenamiento jurídico de policía; lo que hace que los fundamentos teóricos, doctrinales y jurisprudenciales, así como sus conclusiones cobren entera vigencia en relación con la aplicación del nuevo régimen sancionatorio de policía estatuido en la Ley 1801 de 2016.

2. Planteamiento del problema.

Todas las actuaciones administrativas sancionatorias que realicen las autoridades administrativas en virtud de la potestad sancionadora del Estado -dentro de ellas las autoridades de policía- deben sujetarse al procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales y en lo no previsto en los mismos aplicar las disposiciones de dicho Código como lo señala el inciso tercero del artículo 2º de la



Ley 1437 de 2011; por lo que ante el incumplimiento de los requisitos que establecía el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio, el alcalde, quien haga sus veces o el funcionario que reciba la delegación, como lo dispone el artículo 4° de la misma ley, debían actuar contra quien no los cumpla de acuerdo con dicho procedimiento y con apego a todas las etapas que lo componen, respetando todas las garantías constitucionales constitutivas del debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

Por eso, las autoridades administrativas de policía del municipio de Medellín ante el incumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 2° de la ley 232 de 1995, al utilizar el régimen sancionatorio previsto en su artículo 4°, debían aplicar correcta y rigurosamente el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la parte primera de la Ley 1437 de 2011, especialmente en sus artículos 47 y subsiguientes, en lo que tiene que ver con las averiguaciones preliminares, la formulación de cargos y presentación de descargos dentro de los términos legales allí previstos, el período probatorio garantizando la presentación de pruebas y la controversia de las mismas, hasta llegar a la decisión definitiva y su legal notificación conforme a dichos artículos, así como el otorgamiento de los recursos de ley a que haya lugar; o sea, respetando de manera rigurosa el debido proceso administrativo en dichas actuaciones, como garantía constitucional para los presuntos infractores.

De ahí, entonces, que el problema planteado consista en determinar si las autoridades administrativas de policía en el municipio de Medellín al imponer las medidas sancionatorias establecidas por el legislador en el artículo 4° de la ley 232 de 1995 ante el incumplimiento de



los requisitos exigidos por su artículo 2º para el cabal funcionamiento de los establecimientos de comercio respetaban y aplicaban en debida forma el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.1. Planteamiento interrogativo del problema.

¿Cómo aplican las autoridades administrativas de policía del municipio de Medellín el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el CPACA ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento de los establecimientos de comercio?

3. Justificación

Con el presente trabajo de investigación se pretende aportar elementos de juicio a la discusión jurídica para la correcta aplicación por parte de las autoridades de policía en el municipio de Medellín del procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la parte primera del CPACA a las actuaciones administrativas sancionatorias previstas en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 ante el incumplimiento de los requisitos exigidos por su artículo 2º para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio, para contribuir a que los procedimientos administrativos sancionatorios que se adelanten por tal motivo sean realizados conforme a los principios consagrados en la Constitución Política y en el artículo 3º del CPACA, como los de legalidad, imparcialidad, moralidad, igualdad, transparencia, publicidad, eficacia,



economía y celeridad, entre otros, y con plena observancia de las garantías constitucionales del debido proceso consagrado en artículo 29 de la Constitución Política, de conformidad con la jurisprudencia constitucional y administrativa al respecto, como garantía para los administrados en el ejercicio de sus derechos constitucionales y legales en dichos procedimientos administrativos sancionatorios.

4. Hipótesis.

Las actuaciones administrativas que realizan las autoridades administrativas de policía en el municipio de Medellín para la aplicación del régimen sancionatorio establecido en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995, ante el incumplimiento de los requisitos previstos en su artículo 2° para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio, al parecer no se ajustan al procedimiento consagrado en la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ni cumplen con las garantías del debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

5. Objetivos.

5.1. Objetivo general.

Establecer si las autoridades administrativas de policía en el Municipio de Medellín aplican correctamente el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en el CPACA al régimen sancionador previsto en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995, determinar si se cumple



con las garantías constitucionales del debido proceso y recomendar posibles alternativas para su observancia.

5.2. Objetivos específicos.

-Identificar como se aplica por parte de las autoridades administrativas de policía en el municipio de Medellín el procedimiento administrativo sancionatorio contenido en el CPACA al régimen sancionador de la Ley 232 de 1995.

-Analizar la forma y el rigor con que se aplican las garantías del debido proceso a los procedimientos administrativos sancionatorios de la Ley 232 de 1995 en el municipio de Medellín.

-Diferenciar la aplicación flexible y matizada de las garantías del debido proceso a otras disciplinas sancionatorias diferentes al derecho penal; y determinar si en los procedimientos contravencionales o correccionales de policía deben aplicarse con total rigurosidad.

-Formular propuestas jurídicas para la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el CPACA a las actuaciones administrativas de la Ley 232 de 1995 y demás procedimientos de policía en el municipio de Medellín y la garantía de debido proceso.

6. Contexto.

Como se dijo en la introducción del presente trabajo de grado, el análisis investigativo del presente trabajo se circunscribe al ámbito territorial del municipio de Medellín, específicamente

a la jurisdicción territorial de las Inspecciones de Policía Urbana de Primera Categoría de dicha municipalidad escogidas en razón de su importancia para el desarrollo del mismo, así:

INSPECCION DE POLICÍA	BARRIO	DIRECCION
Uno	Santo Domingo Sabio	Cra. 32 101-283
Dos	Villa del Socorro	Cll. 104B 48-60
Tres	Manrique	Cra. 37 70-82
Cuatro "A"	Aranjuez	Cll. 92 50-53
Cuatro "B"	Campo Valdés	Cr. 52 71 84
Cinco	Castilla	Cra. 65 100-123
Seis "A"	12 De Octubre	Cll. 103 77B-56
Seis "B"	Kennedy	Cll. 90 76A 12
Siete "A"	Robledo	Cll. 64A 85-19
Siete "B"	Robledo	DG 85 79 173
Ocho "A"	Villa Hermosa	Cll. 65 40-20
Ocho "B"	Villatina	Cll. 52A 12 66
Nueve "A"	Buenos Aires	Cll. 48 29-41
Nueve "B"	El Salvador	Cra. 36A 39-26
Diez "A"	Prado	Cra. 46 61-01
Diez "B"	Boston	Cll. 56 41-06
Diez "C"	Minorista	Plaza Minorista
Diez "D"	Alpujarra	Cll. 44 52-165
Once "A"	La América	Cll. 44A 75-120
Once "B"	San Joaquín	Cir. 3ª 66B-187
Doce	Santa Mónica	Cra. 92 37-65
Catorce "A"	Poblado Centro	Cll. 11 43D-50
Catorce "B"	Poblado Sur	Cr. 36 7-24
Quince	Guayabal	Cra. 52 9 sur-42
Dieciséis "A"	Parque Belén	Cll. 31 75-22
Dieciséis "B"	San Bernardo	Cl. 30 77-27

Jurisdicción territorial de estas inspecciones de policía en las que existe un mayor número de establecimientos de comercio, y en donde se tramitaban el mayor número de procedimientos administrativos sancionatorios por el presunto incumplimiento de los requisitos exigidos por la



Ley 232 de 1995 para su cabal funcionamiento, lo que proporcionó un mayor grado de objetividad en la investigación.

7. Marco Metodológico.

7.1. Enfoque de la Investigación.

El presente trabajo de investigación tiene un enfoque cualitativo puesto que, como lo afirma Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio en su obra “Metodología de la Investigación”, el enfoque cualitativo “utiliza la recolección de datos para finar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (2014, p.7); y este trabajo de grado, por tratarse de un estudio de caso, después de la observación, análisis y valoración de los diferentes expedientes de los procedimientos administrativos sancionatorios estudiados, se hizo una recolección de datos que junto a las entrevistas realizadas y los documentos recopilados que fueron analizados, permitió resolver el interrogante del problema planteado.

7.2. Métodos de la Investigación.

De acuerdo con lo afirmado por el catedrático Calos Manuel Villabella Armengol (2015, p. 936), de que los métodos teóricos generalmente reconocidos por los autores, que son aplicables a la investigación jurídica son: histórico-lógico, análisis-síntesis, abstracción-concreción, inductivo-deductivo, sistémico-estructural-funcional y modelación”; los utilizados



en el presente trabajo de investigación, que guardan relación y pudieron ser aplicados al estudio de caso, fueron los siguientes:

El método inductivo-deductivo, ya que el método inductivo es el que se utiliza propiamente en las investigaciones cualitativas del estudio de caso como el del presente trabajo de investigación; puesto que, como lo dijera el profesor Villabella Armengol, el método inductivo “es la manera de establecer conclusiones desde el estudio de casos y la forma de razonar en las investigaciones cualitativas” (2015, p. 938); y como el mismo autor lo afirma: “El proceso de inducción recorre el camino de lo particular a lo general, ya que a partir de situaciones específicas induce regularidades válidas o aplicables a casos semejantes, obviando lo relativo o cambiante, y buscándolas formas estables” (Villabella Armengol, 2015, p. 938), siendo este el método preponderante utilizado en la investigación del estudio de caso del presente trabajo de grado.

El método de análisis-síntesis, que según Villabella Armengol “es utilizado en prácticamente todo proceso investigativo”; y, según el mismo autor, “En la ciencia jurídica, es recurso imprescindible cuando se estudian normas, instituciones, procedimientos, conceptos,..., que necesitan descomponerse en sus estructuras para caracterizarlas” (Villabella Armengol, 2015, p. 937); utilizado en el presente trabajo de investigación en el estudio de la Ley 232 de 1995, la institución jurídica de la delegación y todas las demás normas jurídicas con la finalidad de explicar las características de dicho ordenamiento jurídico, así como las características del procedimiento administrativo sancionatorio y su aplicación al régimen sancionador estatuido en la mencionada ley.



7.3. Alcance de la Investigación.

Los alcances de la investigación como estrategia de estudio de los diferentes temas y tópicos jurídicos que abarca el tema investigado, según los investigadores Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014, p. 90), pueden ser exploratorio, descriptivo, correlacional y explicativo, y en el presente trabajo constituyen una valiosa herramienta para tratar siempre un tema distinto en cada uno de los ítem del marco teórico y en mismo se presentan todos estos alcances que enriquecen la investigación

7.4. Herramientas de la Investigación.

Las herramientas utilizadas en el trabajo de investigación fueron: diferentes documentos físicos y digitales, dentro de los que se encuentran todos los expedientes correspondientes a los procedimientos administrativos sancionatorios por violación de la Ley 232 de 1995 aportados por las diferentes Inspecciones de Policía Urbana de Primera Categoría del Municipio de Medellín; entrevistas practicadas a diferentes actores involucrados en los diferentes procedimientos administrativos sancionatorios estudiados y analizados; leyes, códigos, decretos y resoluciones consultados de manera física y virtual; libros, revistas y artículos relacionados con el tema materia de investigación que fueron consultados de manera física en diferentes bibliotecas públicas y privadas o de manera digital; sentencias de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia, de Tribunales y Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín.



8. Marco teórico.

A continuación se presentarán las consideraciones jurisprudenciales y doctrinales en que se fundamenta la investigación, relacionadas con el poder sancionador del Estado; la potestad sancionadora de la administración; el procedimiento administrativo sancionatorio; La Ley 232 de 1995 y su régimen sancionatorio, las diferentes acepciones de la policía administrativa en el Estado social de derecho, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y administrativa, puesto que la Ley 232 de 1995 es una manifestación expresa del poder de policía del cual es potestativo el legislador y la aplicación de su régimen sancionatorio e imposición de las sanciones allí previstas constituyen una manifestación del ejercicio de la función de policía por parte de los inspectores de policía; los principios de la administración pública como guía y fundamento de todas las actuaciones administrativas; y el debido proceso como garantía constitucional que debe estar presente en todas las actuaciones y procedimientos de la administración pública, en especial cuando se trata del ejercicio del *ius puniendi* para la imposición de sanciones a los administrados, como en este caso particular en relación con la Ley 232 de 1995; los cuales son de relevante importancia para el estudio de casos de la presente investigación, toda vez que estos elementos están presentes en el desarrollo de los procedimientos administrativos sancionatorios analizados; así:

8.1. La policía en el régimen constitucional colombiano.

Como la Ley 232 de 1995 era una normativa de orden público que regulaba la actividad económica derivada de la puesta en marcha de los establecimientos de comercio, estaba



enmarcada dentro de las libertades predicadas por el artículo 333 superior referente a la libertad de empresa y la iniciativa privada, cuya inspección, vigilancia y control correspondía a las autoridades de policía, y dentro de ellas al alcalde, quien haga sus veces o a quien este delegue, como lo disponían los artículos 3° y 4° de la citada ley; lo que, en un Estado Social de Derecho como el nuestro, está relacionado con aquello que la jurisprudencia constitucional³ ha denominado el poder de policía, cuya finalidad según dicha jurisprudencia es el pleno goce de los derechos ciudadanos, limitado por los principios contenidos en la Constitución.

De ahí que se haga necesario abordar la noción de policía en el régimen constitucional colombiano desde su concepción inicial hasta las diferentes acepciones de la policía administrativa, sus límites e incidencia en materia de orden público, para poder establecer los alcances en la determinación de los requisitos y procedimientos relacionados con el funcionamiento de los establecimientos de comercio que estaban previstos en la citada ley y la correcta aplicación del régimen sancionatorio que se encontraba previsto en su artículo 4° conforme al procedimiento administrativo sancionatorio estipulado en la parte primera del CPACA con apego a las garantías constitucionales del debido proceso, como así lo ha manifestado la Corte Constitucional en la sentencia C-1008 de 2008⁴.

³ Ver Sentencias: C-024 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; C-366 de 1996, M.P. Dr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez; C-492 de 2002, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño; C-790 de 2002, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández; C-825 de 2004, M.P. Dr. Rodrigo Uprimny Yepes; C-593 de 2005, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; C-117 de 2006, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño; C-1008 de 2008, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo; entre algunas otras.

⁴ M.P. Dr. Mauricio González Cuervo



8.1.1. La ciencia de la policía.

El término “policía” fue utilizado por primera vez en Alemania, extendiéndose posteriormente a Francia, apareciendo inicialmente en las Ordenanzas Reales de 1403; posteriormente, según Mestre citado por Malagón Pinzón (2007, pp. 153), a partir de 1440 fue utilizada en España en las Cortes de Valladolid, en donde los procuradores reclamaban que “la cosa pública sea regida en toda buena policía e gobernada e sostenida en verdat e justicia”, constituyéndose según Malagón Pinzón (2007, pp. 153-154) en el instrumento utilizado por el monarca para expandir su poder absoluto frente a los demás estamentos de la sociedad, identificándose con la conservación del buen orden de la comunidad con el gobierno, la administración y el orden interno. De esta manera el poder y la soberanía se concentró en el monarca como fundamento del Estado, estatizando sus múltiples actividades y convirtiéndose en procurador del bienestar general público, según el tratadista Santofimio Gamboa (2017) comenzando a denominarse a partir del siglo XVII Estado-policía como característica del Estado moderno en reemplazo del *derecho regio* inicial.

De esta manera, la policía en su significado más simple era entendida como la gestión de la cosa pública abordando el sentido mismo de lo político. Por eso, según el profesor Santofimio Gamboa (2017) su régimen jurídico estaba relacionado directamente con el bienestar de las ciudades y los ciudadanos, en el marco de los conceptos de gobierno, administración y orden interior del Estado, es decir, era el buen gobierno público de la ciudad y del Estado.



Posteriormente, según Malagón Pinzón (2007), en el siglo XIX el concepto de policía sufriría algunas transformaciones debido a que al pretender proteger los derechos de las personas se generó un abuso de estas libertades, por lo que se produjo una acción ilimitada de la misma difícil de contener debido a los intereses políticos de quienes ostentaban el poder y disponían de ella, lo cual trajo consigo el fortalecimiento de su control y la división en su tratamiento en un aspecto jurídico y otro técnico, dando origen el primero de ellos a la ciencia de la administración y el segundo al nacimiento del derecho de policía como instrumento de protección de los derechos del individuo; produciéndose, según el mismo autor, otra división en el concepto de policía, entendida como policía de seguridad encargada de velar por el orden público, asignándosele unas competencias de ornato, limpieza, salud y urbanismo de los habitantes a nivel municipal, lo que dio origen a la policía administrativa a diferencia de la policía general o de seguridad; hasta llegar al concepto actual, en su acepción más general, según la Corte Constitucional consistente en el conjunto de potestades y funciones estatales dirigidas a la preservación del orden público y la convivencia pacífica entre las personas⁵.

8.1.2. Diferentes acepciones de la noción de policía en Colombia.

Según lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-024 de 1994, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero, existen al menos cuatro significados diferentes del concepto de Policía en el régimen constitucional colombiano: (i) la policía

⁵ Como se afirma en la Sentencia C-082 de 2018, M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-082-18.htm>



administrativa, materializada en el poder, la función y la actividad de policía, relacionada con la preservación y restablecimiento del orden público; (ii) las autoridades administrativas de policía encargadas de desarrollar las actividades del Estado anteriormente indicadas; (iii) la Policía Nacional representada en el cuerpo civil de funcionarios armados; y (iv) la policía judicial, como cuerpo especial destinado a brindar colaboración a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos; y, como también lo dijo la máxima Corporación guardiana del orden constitucional, de la supremacía e integridad de la Constitución, a pesar de que estas acepciones se encuentran claramente diferenciadas, a veces se ligan entre sí, como cuando la Policía Nacional ejerce funciones de policía judicial bajo dirección judicial o cuando realiza materialmente actividades de policía administrativa por orden de las autoridades administrativas de policía. (Corte Constitucional, C-024, 1994).

En este sentido, por una parte existe la Policía Nacional como cuerpo armado de naturaleza civil y parte integrante de la fuerza pública, como lo regula el artículo 218 de la Constitución Política al establecer que:

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

(Const., 1991, art. 218).



En este sentido, como lo ha manifestado la Corte Constitucional, la Policía Nacional como autoridad administrativa:

Tiene que actuar dentro del respeto de los derechos humanos y tiene como finalidad esencial mantener las condiciones necesarias para el goce de los derechos y libertades de los ciudadanos y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Es pues un mecanismo preventivo de protección de los derechos humanos.

(Corte Constitucional, C-024, 1994).

Por otra parte se encuentra la policía administrativa definida por la misma Corporación Constitucional como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público, con poder jurídico para tomar decisiones que limitan la libertad y propiedad de las personas; mientras que los miembros de la Policía Nacional tienen una misión de ejecución material puesto que no realizan actos jurídicos sino operaciones materiales (Corte Constitucional, C-024, 1994).

Además, como también lo afirma la Corte Constitucional en la Sentencia C-024 de 1994, las fuerzas de policía también desarrollan otras finalidades distintas a las de la estricta policía administrativa, como la de investigar la comisión de delitos y detener a sus autores bajo estricto control judicial, que es la llamada policía judicial; la cual consiste en “el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes” (Corte Constitucional, C-024, 1994); o sea, como se afirma en esta misma



sentencia de constitucionalidad, la policía judicial es aquella fuerza de policía encargada de preparar la función represiva de los funcionarios judiciales, con aplicación de principios de unidad orgánica y de especialización bajo la orientación funcional de jueces y fiscales y la dirección de la Fiscalía General de la Nación como lo establece el artículo 250 numeral 3° constitucional.

8.1.3. La policía administrativa en el Estado social de derecho

Según la máxima corporación guardiana del orden constitucional, de la integridad y supremacía de la Constitución, la policía administrativa es “el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público” (Corte Constitucional, C-024, 1994); lo cual implica un poder jurídico para tomar decisiones que limitan la libertad y propiedad de los particulares para preservar el orden público y la sana convivencia. Pero, como la ha manifestado la misma Corporación, en un Estado Democrático, Social y Constitucional de Derecho, como el nuestro, fundado en el respeto de los derechos inalienables de las personas y de la dignidad humana el orden público no puede ser entendido como un valor en sí mismo, sino que debe estar “subordinado al respeto de la dignidad humana” (Corte Constitucional, C-024, 1994).

Por eso, la preservación del mismo “lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático” (Corte Constitucional, C-024,



1994); de ahí que el orden público deba ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que le permitan a las personas la prosperidad general y el pleno goce de sus derechos, subordinado al respeto a la dignidad humana; lo cual “constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos” (Corte Constitucional, C-825, 2004), entendido como la potestad de dictar normas generales que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales, por lo que “la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas” (Corte Constitucional, C-825, 2004).

En este sentido la Corte Constitucional ha construido una doctrina jurídica sobre los límites y los medios para el mantenimiento del orden público, precisando que:

En un Estado social de derecho, el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución y por aquellas finalidades vinculadas a la preservación de ese orden (seguridad, salubridad, tranquilidad), como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas.

(Corte Constitucional, C-117, 2006)

A partir de lo cual, la Corte ha precisado unos principios constitucionales mínimos que deben gobernar los poderes de policía en un Estado democrático de derecho, así:



(i) Están sometidos al principio de legalidad; (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público; (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; (iv) las medidas que se tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; (v) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) las medidas policivas se encuentran sometida a los correspondientes controles judiciales⁶.

(Corte Constitucional, C-024, 1994).

Así mismo, dicha corporación constitucional también ha manifestado que:

La preservación del orden público en beneficio de las libertades democráticas, supone el uso de distintos medios a saber: (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función

(Corte Constitucional, C-825, 2004)

⁶ Estos criterios han sido reiterados ulteriormente. Ver, por ejemplo, entre otras, la sentencia C-1444 de 2000, Fundamento 3º. (Pie de página de la Corte, tomada de la Sentencia C-117 de 2006, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.



8.1.4. Formas de la Policía Administrativa.

La Corte Constitucional en numerosas sentencias⁷, retomando los conceptos emitidos por la Corte Suprema de Justicia sobre el particular⁸, ha distinguido entre el poder de policía (reglamentación general, impersonal y abstracta), la función de policía (adopción de reglamentos generales y medidas individuales), y la actividad de policía (ejecución material y coactiva), para diferenciar los distintos medios de policía administrativa; precisando dicha distinción de la siguiente manera:

8.1.4.1. El poder de policía.

Según la máxima Corporación guardiana del orden constitucional en el país (Corte Constitucional, C-024, 1994), la Constitución Política de Colombia, heredera de la filosofía liberal, establece que la regulación de los derechos y libertades públicas está en cabeza del Congreso, mientras que el mantenimiento del orden público es responsabilidad del Presidente de la República y está bajo su unidad de mando; por lo que, en general, en tiempos de normalidad constitucional sólo el legislador puede establecer límites y regulaciones a las libertades y derechos; que esta facultad que permite limitar el ámbito de las libertades públicas, que generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República y quien deberá ejercerla dentro de los límites de la Constitución, se caracteriza por su naturaleza normativa y por la

⁷ Ver, entre otras, las: C-557 de 1992; C-024 de 1994; C-088 de 1994; C-226 de 1994; C-366 de 1996; SU-476 de 1997; C-110 de 2000; C-1410 de 2000; C-1444 de 2000; C-790 de 2002; C-490 de 2002; C-492 de 2002; y C-117 de 2006.

⁸ En la Sentencia del 21 de abril de 1982. M.P. Dr. Manuel Gaona Cruz.



facultad legítima de regulación de la libertad mediante actos de carácter general e impersonal con fines de convivencia social, dentro de los elementos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que componen la noción del orden público (Corte Constitucional, C-117, 2006), siendo las Leyes 232 de 1995 y 1801 de 2016 un claro ejemplo del ejercicio del poder de policía del cual es potestativo el legislador.

Como, según la Corte Constitucional (C-024, 1994), nuestra Constitución Política no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales ni frente a los aspectos relacionados con la regulación de los mismos, entonces existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuales algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario como las Asambleas Departamentales (Corte Constitucional, C-024, 1994), las cuales mediante Ordenanzas pueden “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal” (Const., art. 300); y como los Concejos Municipales, a los cuales la Constitución también les ha conferido un cierto poder de policía subsidiario para materias específicas como la regulación del uso del suelo y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, como lo dispone el artículo 313, numerales 7 y 9 superior, respectivamente.

8.1.4.2. La función de policía.

Conforme a lo ha manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-825 de 2004, la función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste, ya que dicha función se encuentra supeditada al poder de policía. A



nivel nacional, según el artículo 189 numeral 4 superior es exclusiva del Presidente de la República; y en las entidades territoriales, conforme a los artículos 303 y 315 numeral 2, constitucional, es ejercida por las autoridades ejecutivas unipersonales: Gobernadores y Alcaldes, respectivamente, y por aquellas a quienes estos deleguen o a los que el poder de policía les confiera dicha función. Conforme a lo expuesto por la alta corporación judicial supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía (Corte Constitucional, C-825, 2004). La función de policía también implica:

La adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.

(Corte Constitucional, C-825, 2004).

Así como también sanciones específicas a las personas que violan las disposiciones sobre orden público y sus principios esenciales de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública (Corte Constitucional, C-825, 2004); por lo que las actuaciones y decisiones del alcalde, de quien haga sus veces, o del funcionario que reciba la delegación, en los procedimientos administrativos sancionatorios que se adelantaban conforme a lo previsto en el artículo 4° a la



Ley 232 de 1995, y las actuaciones que realizan los Inspectores de Policía en el marco del procedimiento único de policía regulado en la Ley 1801 de 2016, particularmente las que desarrollan dentro del proceso verbal abreviado previsto en el artículo 223 de dicha ley, constituyen un ejercicio de la función de policía por parte de estos funcionarios.

8.1.4.3. La actividad de policía.

Según lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-825 de 2004, la actividad de policía es aquella ejercida por el cuerpo activo de la Policía Nacional, en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para que el ejercicio de los derechos y libertades públicas sea posible, mediante diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público (Const., 1991, art. 218); la cual supone un uso reglado de la fuerza, en la medida en que los miembros de la Policía son ejecutores del poder y de la función de policía, desplegando por orden superior la fuerza material requerida como medio para lograr los fines propuestos por el legislador y las autoridades administrativas para la conservación del orden público. Tal actividad se encuentra necesariamente, constitucional y legalmente, subordinada al poder y a la función de policía; es reglada y, por lo tanto, no puede ser entendida como una actividad reglamentaria ni reguladora de la libertad (Corte Constitucional, C-825, 2004).

Quedando claro de lo anterior que el ejercicio del **poder de policía** se consolida a través de la expedición de leyes como la 232 de 1995 y la 1801 de 2016, vigente actualmente, que



permiten limitar los derechos constitucionales con el propósito de garantizar paralelamente la convivencia y el control del orden público; **la función de policía** significa el cumplimiento de la Ley por medio de actos administrativos que concretan las decisiones tomadas por el poder de policía, como la que ejerce alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, en los procedimientos administrativos sancionatorios por el presunto incumplimiento de los requisitos previstos en la citada ley; mientras que **la actividad de policía** se orienta al cumplimiento de acciones materiales directas, siempre en atención al principio de estricta legalidad y al uso proporcional de la fuerza, subordinada al poder y a la actividad de policía.

8.2. La libertad económica y la iniciativa privada

El legislador, en uso del poder de policía que le es propio, a través de la Ley 232 de 1995 que regulaba el funcionamiento de los establecimientos de comercio y la Ley 1801 de 2016 que hoy lo regula, en relación con la actividad económica y la iniciativa privada derivada de la puesta en marcha de dichos establecimientos comerciales, estatuyó limitaciones y restricciones al derecho a la libertad de empresa consagrada en el artículo 333 superior teniendo como fundamento la preservación del orden público y la prevalencia del interés general, estableciendo en el artículo 2º de la otrora Ley 232 de 1995 y en el artículo 87 de la actual Ley 1801 de 2016 los requisitos que los establecimientos de comercio abiertos al público debían y deben cumplir actualmente de manera obligatoria para el ejercicio del comercio, con la finalidad de garantizar el bien común en el intercambio de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de las personas.



De ahí, entonces, que la actividad que se ejerce en los establecimientos de comercio haga parte de las libertades que predica en el artículo 333 constitucional, que según este precepto superior tiene una función social y exige responsabilidades; por lo que exigirle a los particulares medidas de salubridad, funcionamiento bajo las reglas de planeación, cumplimiento de horarios, ubicación e intensidad auditiva, como lo hacía la Ley 232 de 1995 y como ahora lo hace la Ley 1801 de 2016, como lo dijera la máxima Corporación Constitucional en el país, se revelan como medios idóneos para el adecuado desarrollo de la actividad económica de los establecimientos de comercio abiertos al público; puesto que son reglas mínimas para la prestación de servicios enmarcadas dentro de las responsabilidades exigidas por dicha normativa constitucional (Corte Constitucional, C-492, 2002).

Efectivamente la Constitución Política, en su artículo 333, reconoce el derecho que tienen todos los particulares para ejercer actividades económicas y la iniciativa privada como la que se ejerce en los establecimientos de comercio que regulaba la Ley 232 de 1995, hoy regulada por la Ley 1801 de 2016, dentro de los límites del bien común, el interés social, el orden público y demás disposiciones referidas al desarrollo urbano, comercial, de planeación y los límites previstos en la Ley; lo cual, según la Sentencia C-492 de 2002 del máximo Tribunal Constitucional en el país, habilita al legislador, y únicamente a él, para definir los requisitos y límites para el ejercicio de la actividad económica por medio de la ley; y a través de ella definir los parámetros y linderos para el ejercicio de la libertad económica y la iniciativa privada conforme al respeto del bien común, cuidando que esos límites sean el resultado de la protección de las condiciones mínimas del orden público en sus componentes de seguridad, tranquilidad,



salubridad y moralidad pública, dentro de las cuales se puede ejercer el libre comercio; en tanto, según la misma Corporación Constitucional, la libertad de empresa tiene una función social que implica obligaciones y, para el caso de la libre competencia económica, es un derecho constitucional que supone responsabilidades (Corte Constitucional, C-1008, 2008).

En tal sentido, “teniendo en cuenta objetivos de orden público, desarrollo urbano, comercial y de planeación, etc., puede el legislador válidamente exigir a los particulares...permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, etc., para el ejercicio de las iniciativas económicas descritas” (Corte Constitucional, C-1008, 2008); pero estas restricciones “deben ser proporcionales y razonables, con el objetivo de que los límites estipulados a estos derechos no ocasionen una restricción tan significativa y gravosa de los mismos que hagan nugatoria la libre iniciativa privada reconocida por la Constitución” (Corte Constitucional, C-1008, 2008).

De esta manera, el artículo 333 superior establece que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”; que “para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley” (Const., 1991, art. 333); y que, según esta norma superior, la misma solo puede restringirse en defensa del interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la Nación; siendo la creación y puesta en funcionamiento de establecimientos de comercio una de las manifestaciones del derecho constitucional a la libertad económica y la iniciativa privada previstas en dicho precepto superior, cuya regulación se encuentra en el Código de Comercio, para el cual toda persona



que se dedique al comercio tiene la calidad de comerciante y debe cumplir con las obligaciones que la ley le impone.

Sobre este particular la Corte Constitucional ha sostenido que la libertad de empresa consiste en la “libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios” (Corte Constitucional, C-524, 1995), lo cual implica “el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional” (Corte Constitucional, C-524, 1995); y que, como lo precisara la máxima corporación guardiana del orden constitucional, de la supremacía e integridad de la Constitución, la actividad económica derivada de la puesta en funcionamiento de un establecimiento de comercio se encuentra inscrita dentro de las libertades predicadas por el artículo 333 constitucional (Corte Constitucional, C-1008, 2008); así como que “la empresa, como base del desarrollo económico de la sociedad, tiene una función social que implica determinadas obligaciones” (Corte Constitucional, C-352, 2009); que “el Estado, por mandato de la ley, deberá impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional” (Corte Constitucional, C-1008, 2008); y que:

Las medidas de salubridad, pago de obligaciones tributarias, funcionamiento bajo las reglas de planeación, etc., que se le exigen hoy a los particulares con ocasión de esta actividad comercial, resultan ser medios idóneos para el adecuado desarrollo de esa



actividad económica específica y se constituyen en reglas mínimas para la prestación efectiva de esos servicios.

(Corte Constitucional, C-1008, 2008).

8.2.1. La Ley 232 de 1995. Normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

En virtud de las facultades conferidas por el artículo 333 de la Constitución Política para reglamentar el ejercicio de la libertad económica y la iniciativa privada, el Congreso de la República en ejercicio del poder de policía que le es facultativo expidió la Ley 232 de 1995, “Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”; la cual estableció limitaciones a la libertad de empresa fundadas en la necesidad de preservación del orden público y el interés general para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos comerciales en general definidos en el artículo 515 del Código de Comercio⁹, mediante la obligatoriedad para el ejercicio del comercio en dichos establecimientos abiertos al público que estos cumplieran con los requisitos que estaban señalados en el artículo 2º de la citada ley; prohibiéndole a la vez a las autoridades exigir licencia o permiso de funcionamiento o el cumplimiento de cualquier requisito o trámite fuera de los consagrados expresamente en dicha ley o en cualquier otra, al disponer en su artículo 1º que:

⁹ Este artículo establece lo siguiente: “ARTÍCULO 515. DEFINICIÓN DE ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO. Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”.



Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador.

Ello en consonancia con lo dispuesto en el artículo 333 superior el cual indica que para el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada “nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”.

8.2.1.1. Supresión de la licencia o permiso de funcionamiento.

Como se dijo anteriormente la Ley 232 de 1995, por un lado, estableció los requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio a nivel nacional y, por el otro, suprimió la exigencia a los particulares de licencia previa, permiso de funcionamiento o cumplimiento de requisitos de todo tipo distintos a los expresamente establecidos por el legislador para tal efecto¹⁰. Funcionamiento este, de los establecimientos comerciales, que bajo el régimen de la Constitución de 1886 era regulado por el artículo 117 del Decreto-Ley 1355 de 1970 o Código

¹⁰ Según la exposición de motivos de la Ley 232 de 1995, esta tuvo como finalidad “satisfacer tanto el interés general de la sociedad y de los consumidores, como la libre iniciativa de los particulares, de forma tal que la libre empresa [pudiera] ejercerse sin mayores obstáculos previos, ... respetando el bienestar colectivo. (...). El proyecto suprime la licencia de funcionamiento como requisito previo al ejercicio de la actividad mercantil por medio de los establecimientos de comercio. (...). Como es por todos conocidos, la multitud de trámites que deben cumplir los empresarios antes de iniciar su actividad económica se halla amparada en la facilidad con la que los funcionarios de todo rango establecen requisitos inútiles, so pretexto de proteger intereses generales, que no tienen un propósito distinto al de fomentar la corrupción. Como puede advertirse, el proyecto de ley contiene disposiciones que armonizan a cabalidad el libre ejercicio de la actividad económica, con la satisfacción del interés general de la comunidad”.



Nacional de Policía, que en su tenor literal establecía que: “Los establecimientos comerciales requieren permiso para su funcionamiento. El permiso se otorgará, en cada caso, de acuerdo con las prescripciones señaladas en los reglamentos de policía local”; o sea que, para su funcionamiento, los establecimientos de comercio “debían contar con una licencia de funcionamiento, que obligaba al responsable de la actividad comercial a cumplir con los requisitos señalados en la ley, a fin obtener la habilitación para el desempeño y puesta en marcha del establecimiento de comercio” (Corte Constitucional, C-1008, 2008).

Pero con la entrada en vigencia de la Constitución Política actual, el marco jurídico regulador del funcionamiento de los establecimientos de comercio varió sustancialmente puesto que el constituyente dispuso en su artículo 84 que: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”; y en su artículo 333, al regular el derecho a la libertad de empresa y la iniciativa privada, que: “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común” y que: “Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”.

De esta manera, con fundamento en los preceptos constitucionales acabados de transcribir, la exigencia de permiso o licencia previa para el funcionamiento de los establecimientos de comercio fue suprimida inicialmente por el legislador extraordinario a través del artículo 46 del Decreto-Ley 2150 de 1995¹¹; siendo suprimida posteriormente, del ordenamiento jurídico, al ser

¹¹ Este decreto en el inciso segundo de su parte considerativa indica: “Que el artículo 84 de la Constitución Política señala que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas



derogado el artículo 117 del Código Nacional de Policía que la estatúa por el artículo 6° de la Ley 232 de 1995; dejando al propietario del establecimiento de comercio con la obligación de mantener al día los requisitos de funcionamiento exigidos por el artículo 2° de dicha ley, conforme al principio constitucional de la buena fe consagrado en el artículo 83 constitucional, so pena de verse sometido al procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el artículo 4° de esa misma ley, pudiendo -incluso- culminar con el cierre definitivo del establecimiento comercial por el incumplimiento de los mencionados requisitos, como así lo indicaba esta misma norma legal.

Esa prohibición de exigirle licencia de funcionamiento a los establecimientos comerciales para su funcionamiento continúa vigente en nuestro ordenamiento jurídico en virtud del párrafo 2° del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”; el cual, en concordancia con los artículos 84 y 333 constitucionales, dispone que: “Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley”.

8.2.1.2. Marco de legalidad para el ejercicio del comercio. Requisitos exigibles para la apertura y funcionamiento de los establecimientos comerciales.

La Ley 232 de 1995, paralelo a las limitaciones a la libertad de empresa fundadas en la necesidad de preservación del orden público y el interés general, prescribía en su artículo 2° la

no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales”; y, en su inciso cuarto, señala: “Que el artículo 333 de la Constitución Política garantiza la libertad económica para cuyo ejercicio determina que nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la Ley y consagra la libre competencia como un derecho de todos”.



obligatoriedad para el ejercicio del comercio para garantizar la seguridad, la salubridad y la tranquilidad, de quienes laboran en los establecimientos comerciales abiertos al público, como de los ciudadanos que a ellos ingresan para adquirir bienes o servicios o de quienes interactúan con la actividad económica que en ellos se realiza, que los mismos reunieran los siguientes requisitos:

- a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva;
- b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9a de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;
- c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;
- d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;



- e) Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o. quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento”.

Requisitos estos que fueron incorporados posteriormente por el legislador en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 o nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; siendo estos, los que todo comerciante debe cumplir para el cabal funcionamiento de los establecimientos comerciales dentro del marco de la legalidad; los cuales, como lo ordenaba el artículo 3° de la Ley 232 de 1995 y como hoy lo ordena el parágrafo 1° del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, las autoridades de policía deberán verificar en cualquier tiempo su estricto cumplimiento; correspondiéndole a los propietarios de dichos establecimientos de comercio o al responsable de la actividad económica adecuarse al cumplimiento de los mismos que regulan la actividad económica, para no quedar inmersos en la trasgresión de la ley y, por consiguiente, sometidos a las sanciones o medidas correctivas que ella misma establece; puesto que las autoridades de policía en cumplimiento de su deber constitucional y legal no deben tolerar actividades que quebranten el ordenamiento jurídico vigente ni el orden público interno en la municipalidad, siendo su obligación exigir y velar por el estricto y cabal cumplimiento de la Ley 232 de 1995 en todas sus prescripciones.



Exigencias sobre las cuales la Corte Constitucional (C-492, 2002), al precisar el alcance del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, señaló que dichos requisitos constituyen límites a la actividad económica puesto que: “Lo previsto en la norma citada constituye el marco de legalidad dentro del cual la función y actividad de policía pueden ejercerse respecto del control del ejercicio de la libertad económica e iniciativa privada” (Corte Constitucional, C-492, 2002), y que “ni los alcaldes municipales ni los miembros de la Policía Nacional pueden restringir el ejercicio de esta actividad por fuera de lo previsto en la Ley 232 de 1995” (Corte Constitucional, C-492, 2002), y mucho menos lo pueden hacer los inspectores de policía y corregidores municipales quienes según el artículo 320 del Decreto-Ley 1333 de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, dependen directamente del alcalde y en materia de orden público actúan como agentes directos del respectivo burgomaestre; lo cual también cobra validez para la Ley 1801 de 2016 puesto que su artículo 87 contiene los mismos requisitos que los de la Ley 232 de 1995 para el debido y legal funcionamiento de los establecimientos de comercio.

Lo cual significa que cualquier otra medida que no haya emanado del legislador, que pretenda o esté encaminada a limitar la libertad de empresa que se ejerce en los establecimientos de comercio, constituye una flagrante vulneración del principio de estricta legalidad y, por lo tanto, una violación del debido proceso ya que este principio constitucional es parte constitutiva del citado derecho fundamental; además, teniendo en cuenta que “la función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía” (Corte Constitucional, C-024, 1994), y “se debe desarrollar dentro del marco de legalidad que le impone la Constitución y la ley” (Corte



Constitucional, C-492, 2002), ya que sus limitaciones sólo provienen de la Constitución y la ley y no del reglamento, como así lo ha precisado la Corte Constitucional al indicar que:

Tales límites, como lo señaló la sentencia C-492 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) constituyen las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública que son exigibles a estos establecimientos. De manera tal que lo previsto en la Ley 232 de 1995, es el marco de legalidad dentro de la cual la función y la actividad de policía pueden ejercerse.

(Corte Constitucional, C-1008, 2008).

De ahí que, como lo afirmara la Corte (C-492, 2002), exigirles a los particulares condiciones sanitarias y medidas de salubridad; funcionamiento bajo las reglas de planeación referentes al uso del suelo, ubicación y destinación; cumplimiento de horarios e intensidad auditiva; entre otras, como lo hizo el legislador a través de la Ley 232 de 1995, se revelan como medidas idóneas para el adecuado desarrollo de la actividad económica de los establecimientos abiertos al público, en tanto son reglas mínimas para la prestación de servicios y constituyen condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas, exigibles a los mismos para la preservación del orden público (Corte Constitucional, C-492, 2002).

Marco de legalidad este, para el ejercicio de la libertad económica e iniciativa privada y su control a través de las autoridades que ejercen la función y/o la actividad de policía, que fue precisado posteriormente por el legislador en el artículo 27 de la Ley 962 de 2005, “Por la cual



se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, al señalar que en cuanto a la exigencia de requisitos para el funcionamiento de los establecimientos comerciales las autoridades deberán sujetarse únicamente a lo establecido en la Ley 232 de 1995, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 27. REQUISITOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO. Las autoridades y servidores públicos correspondientes se sujetarán únicamente, a lo dispuesto en la Ley 232 de 1995, por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, en cuanto a los requisitos exigibles para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio.

No podrá condicionarse el cumplimiento de los requisitos legales a la expedición de conceptos, certificados o constancias que no se encuentran expresamente enumerados en la citada ley.

La ubicación de los tipos de establecimientos será determinada dentro del POT, expedido por los respectivos concejos municipales, teniendo en cuenta que en ningún caso podrán desarrollarse actividades cuyo objeto sea ilícito de conformidad con las leyes.

De esta manera, con la expedición de este precepto, el legislador le puso freno a la errada interpretación jurídica de algunos operadores jurídicos-administrativos, materializada en



actuaciones por fuera del marco legal anteriormente indicado, violatorias del principio de legalidad y, por ende, del debido proceso al exigirles a los establecimientos de comercio abiertos al público requisitos adicionales a los previstos en la Ley 232 de 1995 para su funcionamiento, como la certificación de bomberos de cumplir con las normas vigentes en materia de seguridad, y la de cancelar los impuestos de carácter distrital y municipal, previstos en el artículo 47, numerales 3° y 6° del Decreto-Ley 2150 de 1995, respectivamente.

Sin embargo, como se pudo comprobar en los expedientes analizados, en el Municipio de Medellín muchos Inspectores de Policía Urbana de Primera Categoría continuaron exigiendo requisitos no previstos en la Ley 232 de 1995, como el certificado del cuerpo de bomberos para el cumplimiento de las normas sobre seguridad humana, y condicionar el cumplimiento de los requisitos legales a la expedición de conceptos, certificados o constancias, como los de usos del suelo y de la autoridad sanitaria, en contravía del ordenamiento jurídico y en claro desconocimiento de la mencionada ley y del artículo 27 de la Ley 962 de 2005; siendo el Decreto Municipal No. 890 de 2014 expedido por el Alcalde de Medellín el ejemplo más patético de esta violación al principio de legalidad; ya que este reglamento de policía local, vigente actualmente, le exige en sus literales c) y g) de su artículo tercero a los propietarios de los establecimientos de comercio, para poder acceder a la extensión de su horario de funcionamiento, certificación expedida por el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres –DAGR– previo concepto favorable del Cuerpo Oficial de Bomberos relacionada con el cumplimiento de las normas de seguridad en general de los establecimientos públicos de comercio conforme a la ley 1575 de 2012, y paz y salvo del impuesto de industria y comercio, respectivamente; los



cuales no se encontraban previstos en la Ley 232 de 1995 ni se encuentran en ningún otro ordenamiento jurídico legal como requisitos exigibles para el cabal funcionamiento de los establecimientos comerciales.

Máxime cuando por mandato del precepto legal transcrito anteriormente no era posible jurídicamente exigirle a los propietarios de los establecimientos de comercio abiertos al público para su apertura o funcionamiento el cumplimiento de requisitos diferentes a los que se encontraban consagrados en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 y/o aquellos que posteriormente hayan sido establecidos previamente por el legislador para el efecto, incluso, exponiéndose el burgomaestre local a las sanciones disciplinarias del caso ya que según el artículo 5° de la misma ley: “Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos ni autorizados por el legislador, incurrirán por ese solo hecho en falta disciplinaria, sancionable conforme a las disposiciones previstas en el Código Único Disciplinario”.

8.2.1.3. Análisis jurídico, doctrinal y jurisprudencial de los requisitos previstos en la Ley 232 de 1995.

Como se dijo en el acápite anterior, el legislador mediante la Ley 232 de 1995 estatuyó el marco de legalidad para el ejercicio del comercio, estableciendo en su artículo 2° limitaciones al derecho a la libertad de empresa y la iniciativa privada a través de los requisitos allí previstos, como medidas idóneas para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la actividad económica en los establecimientos de comercio abiertos al público; los cuales fueron estatuidos posteriormente



en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016; por lo que, para un mejor comprensión del problema planteado en la investigación que permita determinar si en las actuaciones administrativas desarrolladas ante el presunto incumplimiento de dichos requisitos los inspectores de policía y corregidores municipales en esta municipalidad, actuaron respetando el principio de legalidad y todas las demás garantías constitucionales constitutivas del debido proceso o por el contrario se apartaron de ellas, vulnerando este derecho fundamental, se hace necesario abordar el análisis jurídico de cada uno de dichos requisitos, así como el tratamiento y aplicación que en esta municipalidad las autoridades de policía le dieron en el marco de la Ley 232 de 1995 y le han venido dando actualmente conforme a la Ley 1801 de 2016, ya que son los mismos requisitos, así:

8.2.1.3.1. Cumplir con las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación.

Con respecto a este requisito previsto en el literal a del artículo segundo de la Ley 232 de 1995, se debe precisar que el mismo hace referencia al cumplimiento de tres requisitos claramente diferenciados así: el primero, relacionado con el cumplimiento de todas las normas referentes al uso del suelo, ubicación y destinación, hoy contenido en el numeral 1° del inciso primero del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016; el segundo referido al cumplimiento de las normas referentes a la intensidad auditiva, establecido actualmente en el numeral 1° del inciso segundo del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y el tercero, sobre la obligatoriedad de cumplir con el horario de funcionamiento establecido en los reglamentos de policía local que regulan dicho



asunto en la municipalidad, previsto en la actualidad en el numeral 2º del también inciso segundo de esta misma ley; los cuales se detallan a continuación, de la siguiente manera:

8.2.1.3.1.1 Las normas referentes al uso del suelo, ubicación y destinación. Estas normas, según el artículo 27 de la Ley 962 de 2005 se encuentran previstas en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial¹² adoptado por cada municipio o distrito mediante acuerdo aprobado por el respectivo concejo municipal o distrital como autoridad competente para regular o reglamentar los usos del suelo de acuerdo con la facultad consagrada en el artículo 313 numeral 7º constitucional que prescribe que: “Corresponde a los concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” conforme lo establece el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, una vez que el alcalde se los haya puesto a su consideración después de agotadas las etapas de participación democrática, formulación, concertación, revisión y consulta indicadas en los artículos 22 al 24 de la misma ley¹³.

¹²Según el artículo 9º de la ley 388 de 1997, esta acepción comprende las diferentes denominaciones de planes de ordenamiento del territorio allí previstas, al indicar que: “Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán: a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes”.

¹³El artículo 25 de la Ley 388 de 1997 establece literalmente que: “El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”.



Plan de Ordenamiento Territorial que, según el artículo 9° de la Ley 388 de 1997, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal o distrital, definido por dicha norma como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”; mediante el cual, como lo indica el artículo 311 superior, se pretende ordenar el desarrollo del territorio correspondiente mediante un proceso de ordenamiento que:

Comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

(Const., 1991, art. 311)

El cual, conforme al artículo 5° de la misma ley, define a largo y mediano plazo “un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito”; y dispone, entre otras cosas, las normas que regulan los usos del suelo, su clasificación y las diferentes áreas o zonas en



donde los usos son permitidos o prohibidos, indicando a la vez en donde pueden ubicarse o localizarse las diferentes actividades conforme a dichos usos, que es en últimas lo que exige este requisito establecido en el artículo 2º, literal a, de la Ley 232 de 1995 y el artículo 87, inciso primero, numeral 1º, de la Ley 1801 de 2016, para el debido funcionamiento de los establecimientos de comercio o de cualquier actividad comercial.

Función pública de ordenamiento del territorio municipal o distrital que, según el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, “se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo”; dentro de las cuales, conforme a los numerales 1º y 3º del mismo artículo, se encuentran la de “clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana”, y la de “establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas”, respectivamente; razón por la cual las normas referentes a los usos del suelo deben de estar consignadas en el Plan de Ordenamiento Territorial expedido por el respectivo concejo municipal o distrital y no en ninguna otra disposición, puesto que: “El artículo 313 numeral 7º de la Constitución asigna a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo, la cual forma parte de la función de ordenamiento territorial” (Corte Constitucional, C-117, 2006).



De ahí que para los casos de los procedimientos administrativos sancionatorios por incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2° de la ley 232 de 1995 analizados en el presente trabajo de investigación, hayan sido tenidos en cuenta el Acuerdo Municipal No. 46 de 2006, “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones” y el Acuerdo 48 de 2014, “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”, expedidos por el concejo de Medellín, a través de los cuales dicha corporación edilicia reglamentó los usos del suelo.

Así, en el artículo 279 del Acuerdo 46 de 2006 se definían los usos principales, complementarios y compatibles condicionados, así como los prohibidos y los usos establecidos, correspondientes a las diferentes actividades comerciales o de servicios que podían desarrollarse en las diferentes zonas previstas en su artículo 266, identificadas según el mismo artículo como áreas y corredores de actividad múltiple, áreas y corredores con usos especializados, áreas residenciales y áreas de producción o de actividades industriales desarrolladas en sus artículos 267 al 278, cuya delimitación en el territorio municipal se encontraba en el plano No. 13 del mismo acuerdo correspondiente a los Usos Generales del Suelo; y la asignación de usos para la localización de las actividades económicas a desarrollar en esas diferentes áreas y corredores se encontraba prevista en las Tablas de Uso del Suelo Urbano y Rural del Anexo III del mismo Acuerdo, como lo indicaba su artículo 281.



De la misma manera. el Acuerdo 48 de 2014, actual Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín, que derogó el Acuerdo 46 de 2006, en su Título II reglamentó lo concerniente a los usos generales del suelo en todo el territorio municipal, definiendo en su artículo 241 los usos del suelo urbano; estableciendo en su artículo 242 tres áreas generales de uso del suelo: baja, media y alta mixtura, las cuales se desarrollan en sus artículos 243 al 245, cuyas categorías generales de uso aplicables son: el residencial, el comercial, de servicios, industrial, dotacional, de espacios públicos existentes y de espacios públicos proyectados, como se indica en su artículo 247; los cuales se definen y desarrollan en sus artículos 248 al 254, y su delimitación en el territorio municipal se encuentra demarcada en los mapas Nos. 23 y 32 del mismo acuerdo municipal correspondientes a los usos generales del suelo urbano y a los usos del suelo rural, respectivamente; y en su artículo 255 se establecen las Tablas del Régimen de Interrelaciones de Usos Permitidos y Prohibidos, en las que se determinan los usos permitidos y prohibidos en cada área de mixtura que permite ubicar o no determinado uso en el territorio urbano a partir de dicho régimen de la interrelación, dependiendo del tamaño y/o el aforo.

Prescribiendo además, en este último artículo, que: “Los usos y actividades que no aparezcan expresamente relacionados en las anteriores tablas del “Régimen específico de localización de actividades por subcategoría de uso para cada área de mixtura”, serán considerados usos prohibidos”; que: “Cuando una actividad pueda localizarse en áreas de baja mixtura, podrá localizarse también en las áreas de media y alta mixtura”; que: “Cuando una actividad pueda localizarse en áreas de media mixtura, podrá localizarse también en las áreas de alta mixtura”; y que: “Las actividades establecidas para las áreas de alta mixtura, solo podrán localizarse allí”;



precisando, además, en su parágrafo 1º, que: “Las disposiciones contenidas en las anteriores tablas en cuanto a la localización de las actividades, no serán aplicables para aquellas establecidas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Acuerdo”; y lo que se entiende por uso establecido, como otrora lo regulaba el Acuerdo 46 de 2006; lo cual permite determinar si un determinado establecimiento comercial cumple o no con este requisito.

Reglamentación esta de los usos del suelo que, según el artículo 313 numeral 7º constitucional, es facultativa de los concejos, y solo puede ser ejercida por los alcaldes en casos excepcionales cuando es revestido de manera *pro t mpore* de esta facultad por la respectiva corporación edilicia como lo establece el artículo 313 numeral 3º superior, el cual indica que el concejo puede: “Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”; así como lo manifestó el Consejo de Estado en la Sentencia del 16 de febrero de 2012 al confirmar la sentencia de 1 de diciembre de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que declaró la nulidad del inciso cuarto del artículo 328 del Acuerdo Municipal No. 38 de 6 de julio de 1990, “Por medio del cual se expide el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín”, expedido por el Concejo de Medellín, que facultaba indefinidamente al alcalde para efectuar modificaciones a los usos del suelo en esta municipalidad¹⁴, al precisar que:

Con relación al carácter pro tempore de la autorización en comento, se advierte que para que el Alcalde pueda ejercer la facultad otorgada por el Concejo debe cumplir

¹⁴El precepto anulado establecía que: “El Alcalde podrá determinar áreas con otros niveles de saturación diferentes a los establecidos anteriormente previo estudio del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana”.



estrictamente con el numeral 3° del artículo 313, es decir que en el Acuerdo se fije como límites de sus efectos un período determinado.

(Consejo de Estado, Sección Primera, 05001233100020040395201, 2012).

De ahí, entonces, que no le sea dable a los Alcaldes, gobernadores o a las asambleas departamentales, arrogarse funciones del concejo y expedir normas reguladoras o reglamentarias del uso del suelo, ya que esta facultad es propia e inherente a dichas corporaciones públicas dentro de los límites que fije la ley, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 313 numeral 7° constitucional, y porque en un Estado Social de Derecho como el nuestro, conforme lo consagra el artículo 121 constitucional, “ninguna autoridad...podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley”, ya que cualquier función que ejerza un servidor público u órgano del Estado sin estar previamente indicada en la Constitución y la ley constituye una acción inconstitucional e ilegal por falta de competencia, y el desbordamiento de las funciones asignadas constituye una extralimitación de la función pública.

Así como lo hizo la Asamblea Departamental de Antioquia a través del artículo 197, numeral 1°, de la Ordenanza 18 de 2002, “Por la cual se expide el código de Convivencia Ciudadana para el Departamento de Antioquia”, mediante el cual le otorgó a los alcaldes de esta entidad territorial la facultad de: “Decidir respecto de la congelación de zonas, saturaciones, áreas y demás especificaciones para el funcionamiento de nuevos establecimientos, por razones de orden público y tranquilidad ciudadana”, así fuese “transitoria hasta tanto el Concejo decida lo



pertinente” como allí se indicaba; que es la misma norma contenida en artículo 156 numeral 3° del Decreto Ordenanzal No. 1508 del 20 de abril de 1994, “Por el cual se reforma el Código de Policía para el Departamento de Antioquia”, expedido por el Gobernador de Antioquia, que indicaba que correspondía al Alcalde en cada municipio o al funcionario en quien este delegara: “Decidir respecto de la congelación de zonas para el funcionamiento de nuevos establecimientos, por razones de orden público y tranquilidad ciudadana. Esta medida será transitoria hasta tanto el Concejo decida lo pertinente”, que fuera declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante Sentencia del 7 de octubre de 2014.

Providencia esta, en la que la mencionada corporación judicial, como sustento de su decisión señaló que:

El Gobernador de Antioquia en ejercicio de la función de policía..., al hacer uso de esa potestad trasladó al Alcalde una función que está en cabeza exclusiva de los Concejos Municipales y es la relacionada con la reglamentación del uso del suelo, pues posibilitó al Burgomaestre a que pudiera determinar que ciertas zonas del municipio no pudieran establecerse nuevos establecimientos por cuestiones de orden público y tranquilidad ciudadana.

(Tribunal Administrativo de Antioquia, 05001233100020040393900, 2014).

Cuando, según la misma providencia, “las entidades territoriales no pueden entrar a invadir esferas en las que la Constitución estableció una reserva legal como sucede en el caso sub examine



y mucho menos ejercer funciones distintas a las atribuidas por la misma Carta Fundamental o la ley” (Tribunal Administrativo de Antioquia, 05001233100020040393900, 2014); puesto que:

Únicamente es el Concejo Municipal el facultado para otorgar al Alcalde el ejercicio de alguna de sus funciones, que en este caso vendría a ser la de reglamentar el uso del suelo por cuanto el numeral 3° del canon 313 de la Constitución, lo autoriza para ello, siempre y cuando sea de manera transitoria, esto es, que en el respectivo Acuerdo se fije como límites de sus efectos un período determinado.

(Tribunal Administrativo de Antioquia, 05001233100020040393900, 2014)

Concluyendo el Tribunal en la misma sentencia que, como el Gobernador de Antioquia “no tenía la competencia para sustraer la función de reglamentación del uso del suelo asignada a los Concejos Municipales para fijarla en el Alcalde, el numeral 3° del artículo 156 del Decreto 1508 del 20 de abril de 1994, se encuentra viciado de legalidad, por lo tanto declaraba su nulidad.

De la misma manera, tampoco es jurídicamente válido que los alcaldes se arroguen la facultad propia de los concejos de reglamentar los usos del suelo, sin haber sido autorizados temporalmente por estos como lo dispone el artículo 313 numeral 3° constitucional, utilizando equivocadamente para ello la facultad que ostentan los burgomaestres para reglamentar los acuerdos municipales conforme lo establece el numeral 6° del literal a del artículo 91 de la Ley 136 de 1994; como lo hizo el Alcalde de Medellín a través de los Decretos Municipales Nos.: 409 de 2007, “Por el cual se expiden las Normas Específicas para las actuaciones y procesos de



urbanización, parcelación y construcción en los suelos Urbano, de Expansión y Rural del Municipio de Medellín”; 1521 del 14 de octubre de 2008, ”Por el cual se modifica el Decreto Municipal 409 de 200, reglamentario de algunas disposiciones del Acuerdo 046 de 2006”; y 471 de 2018, “Por medio del cual se expiden las normas reglamentarias de detalle aplicables a las actuaciones y procesos de urbanización, parcelación, construcción, reconocimiento de edificaciones y demás actuaciones en el territorio municipal y se dictan otras disposiciones”.

A través de los cuales el alcalde de Medellín reglamentó los usos del suelo en esta municipalidad sin tener ninguna competencia para ello, adicionando el Plan de Ordenamiento Territorial cuando estas atribuciones le corresponden al concejo de acuerdo con la reserva constitucional establecida por el artículo 313 numeral 7º superior; y solo cuando esta corporación edilicia lo autorice de manera *pro tempore* es que puede ser ejercida por el alcalde como lo dispone el artículo 313 numeral 3º superior; amén de que el Plan de Ordenamiento Territorial no puede ser reglamentado por el alcalde ya que cualquier adición o reglamentación que pretenda hacerse del mismo y de las normas relativas al uso del suelo allí contenidas debe someterse al mismo procedimiento previsto para su aprobación en la Ley 388 de 1997, como lo dispone el artículo 28 numeral 4º ejusdem.

Lo cual fue precisado por el Tribunal Administrativo de Antioquia en la Sentencia del 28 de julio de 2016 al pronunciarse sobre la legalidad del Decreto Municipal 409 de 2007 expedido por el Alcalde de Medellín; en la que esta autoridad judicial, a pesar de haber negado las suplicas de la demanda bajo el equivocado argumento de que el citado decreto era un plan parcial, hizo



importantes precisiones con respecto al Plan de Ordenamiento Territorial y los usos del suelo, como que:

El POT a la luz del Decreto 2181 de 2006, “por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”, estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial solo pueden ser desarrollados y complementados, por el Alcalde, a través de un plan parcial, mismo que se expide a través de Decreto.

(Tribunal Administrativo de Antioquia, 05001333302120150068501, 2016)

Por eso el Tribunal en esta misma providencia señaló que: “el Alcalde no estaba facultado para reglamentar el POT, pues aunque éste cuenta con la facultad de reglamentar los Acuerdos expedidos por el Concejo, tal prerrogativa, como acaba de verse, no es posible frente al Plan de Ordenamiento Territorial” (05001333302120150068501, 2016); y que “sí la facultad del Concejo es la de reglamentar el uso del suelo y lo hizo a través del Acuerdo 46 de 2006 [POT], no puede el Alcalde a su vez reglamentarlo, es decir, no se puede reglamentar lo reglamentado” (Tribunal Administrativo de Antioquia, 05001333302120150068501, 2016).

Ahora bien, como el municipio de Medellín pertenece al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el concejo al reglamentar los usos del suelo en esta municipalidad debe tener en cuenta las regulaciones que sobre usos del suelo haya dispuesto mediante acuerdo la junta metropolitana de dicha entidad; ya que una de las atribuciones de esta, como lo establecía el artículo 14 de la Ley



128 de 1994, era la de “Dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural en el municipio y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento”; y como ahora lo establece la Ley 1625 de 2013 en dos de sus actuales atribuciones relacionadas con el territorio bajo su jurisdicción, como la de: “Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial” (Ley 1625, 2013, art. 6), y la de: “Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial” (Ley 1625, 2013, art. 6).

Como así lo reconoció el máximo tribunal de la justicia contenciosa administrativa en el país en la Sentencia del 4 de abril de 2001, al afirmar que:

La regulación de los usos del suelo compete a los Concejos cuando el ente municipal no pertenece a un área metropolitana y, en caso contrario, tal atribución es compartida con las Juntas Metropolitanas, bajo criterios de complementariedad y coordinación, donde a éstas les atañe la fijación de los objetivos a los cuales deben sujetarse aquéllos.

(Consejo de Estado, Sección Primera, 68001231500019970276201, 2001)

Por último, sobre este tema particular, es necesario precisar que el requisito de cumplir obligatoriamente con todas las normas referentes al uso del suelo que exigía el artículo 2º literal



a) de la Ley 232 de 1995 para el ejercicio del comercio en los establecimientos abiertos al público, es exigido actualmente, también de manera obligatoria, por el numeral 1º del inciso primero del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 para el ejercicio de cualquier actividad comercial, dentro de estas la que se ejerce en los establecimientos de comercio, y de las demás actividades allí previstas; por lo que los anteriores argumentos jurídicos y jurisprudenciales cobran plena vigencia y aplicación en el nuevo estatuto de policía anteriormente indicado en lo relacionado con el funcionamiento de los establecimientos de comercio.

8.2.1.3.1.2. Las normas referentes a la intensidad auditiva. En el ordenamiento jurídico colombiano las normas referentes a la intensidad auditiva se encuentran establecidas en la Resolución No. 8321 de 1983, “por la cual se dictan normas sobre protección y conservación de la audición de la salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos”, expedida por el entonces Ministerio de Salud con la finalidad de proteger la salud de las personas debido a la contaminación auditiva; y en la Resolución No. 0627 de 2006, “por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental”, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Resoluciones estas que deben aplicarse en diferentes escenarios dependiendo de la perturbación que se esté produciendo y que se requiera medir, sea que se trate de una afectación a la salud y a la calidad de vida de las personas o una contaminación al medio ambiente. En este sentido, la Resolución No. 8321 de 1983 expedida por el entonces Ministerio de Salud debe utilizarse cuando se pretenda medir los niveles de perturbación por ruido al interior de un



inmueble cuando las personas que lo habitan se sienten afectadas en su salud y calidad de vida debido a la perturbación a su tranquilidad e intimidad a causa de la fuente emisora del mismo; mientras que la Resolución No. 0627 de 2006 emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe aplicarse cuando se requiera medir el impacto sonoro de una fuente generadora o productora del ruido para saber si ocasiona perturbación o contaminación al medio ambiente debido; lo cual, a diferencia de la anterior, se mide desde el exterior donde se encuentra la fuente.

Como así lo consideró la máxima corporación guardiana del orden constitucional, de la supremacía e integridad de la Constitución en la Sentencia T-166 de 2009, al manifestar que:

La Resolución 8321 de 1.983 del Ministerio de Salud...se trata de una disposición normativa relacionada con la salud de las personas y su calidad de vida, y no relacionada particularmente con el impacto sonoro al medio ambiente, que es el que regula la Resolución No 0627 del 7 de abril de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

(Corte Constitucional, T-166, 2009).

Así las cosas, dentro de marco jurídico regulatorio de las normas referentes a la intensidad auditiva a causa de la producción y emisión de ruidos, la Resolución No. 8321 de 1983, en su artículo 17, dispone que: “Para prevenir y controlar las molestias, las alteraciones y las pérdidas



auditivas ocasionadas en la población por la emisión de ruido, se establecen los niveles sonoros máximos permisibles incluidos en la siguiente tabla:

TABLA No. 1

NIVEL DE PRESIÓN SONORA DE dB(A)

ZONAS RECEPTORAS	Periodo diurno	Periodo nocturno
	7:01 A.M.-9:00 P.M.	9:01A.M.-7:00 P.M.
Zona I Residencial	65	45
Zona II Comercial	70	60
Zona III Industrial	70	75
Zona IV de tranquilidad	45	45”

La cual contiene los niveles de ruido máximos permisibles según el lugar y la hora en que se produzca su emisión; y que en su parágrafo 1º precisa que la zonificación en ella indicada “corresponde a aquella definida o determinada por la autoridad competente en cada localidad y para cada caso”, que para el municipio de Medellín es la prevista en su plan de ordenamiento territorial. Así mismo el artículo 22 de dicha Resolución determina el respeto a la intimidad en su componente de tranquilidad auditiva, específicamente en las relaciones entre vecinos, sin atender la actividad que desempeñen, prohibiendo la intromisión arbitraria de un vecino al predio de otro mediante el ruido que sobrepase los niveles permitidos indicados en el artículo 17; el artículo 23 le



exige a los establecimientos, locales y áreas de trabajo, el estricto cumplimiento de los niveles sonoros permisibles establecidos; y el artículo 25 le prohíbe a ciertos establecimientos y actividades de diversión emitir sonidos por encima de los niveles de ruido máximos permisibles capaces de perturbar a los habitantes de las zonas próximas; e igualmente, el artículo 33 le prohíbe a las personas la operación de cualquier instrumento o artefacto para la producción de sonido o reproducción de ruido que produzca contaminación al violar los límites fijados en la mencionada Resolución, reiterando en su parágrafo que la música que se ejecute en las residencias debe hacerse de manera que no perturbe al vecindario sin que se viole la mencionada Resolución.

En fin, la Resolución No. 8321 de 1983 emitida por el Ministerio de Salud obliga al cumplimiento de la contención en el sonido tanto a los comerciantes como a cualquier persona para no incurrir en contaminación por ruido; entendida esta, conforme al artículo 1º de la misma resolución, como “cualquier emisión de sonido que afecte adversamente la salud o seguridad de los seres humanos, la propiedad o el disfrute de la misma”, la cual solo se presenta cuando dicha emisión se realiza por encima de los niveles máximos permisibles establecidos en la Tabla No. 1º de su artículo 17 anteriormente indicada, dependiendo el lugar y la hora en que se produzca la emisión.

Por lo tanto, todas las personas responsables de la producción de ruido mediante diferentes fuentes sonoras deben adecuar su conducta al marco normativo previsto en la mencionada resolución, que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de evitar causar deterioro a la salud de las otras personas, al ambiente, o de reducirlo a sus más mínimas consecuencias, procurando



que la producción de ruido se enmarque dentro de los niveles máximos permisibles contenidos en dicha resolución, y que no trascienda los límites regulados en ella, so pena de quedar sometidos al reproche punitivo por parte del Estado, que para el caso de los establecimientos comerciales eran las sanciones que estaban previstas en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995; y actualmente son las dispuestas en los numerales 16 y 3° de los párrafos 2° de los artículos 92 y 93 de la Ley 1801 de 2016, respectivamente, que pueden ser impuestas por hechos ocurridos a partir de su entrada en vigencia con ocasión de comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad, y con la seguridad y tranquilidad, que afectan la actividad económica, establecidos en los numerales 16 y 3° de los referidos artículos del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, respectivamente.

De la misma manera, dentro del mismo marco jurídico para la regulación del ruido ambiental y la emisión de ruido, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en ese entonces, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expidió la Resolución No. 0627 de 2006 que regula la norma nacional de emisión de ruido y la norma de ruido ambiental para todo el territorio nacional; la cual, con relación a la intensidad auditiva y los niveles de emisión de ruido, dispuso lo siguiente:

Artículo 9°. Estándares máximos permisibles de emisión de ruido. En la Tabla 1 de la presente resolución se establecen los estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido expresados en decibeles ponderados A (dB(A))

TABLA 1

Estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido expresados en decibeles DB(A)

Sector	Subsector	Estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido en dB(A)	
		Día	Noche
Sector A. Tranquilidad y Silencio	Hospitales, bibliotecas, guarderías, sanatorios, hogares geriátricos.	55	50
Sector B. Tranquilidad y Ruido Moderado	Zonas residenciales o exclusivamente destinadas para desarrollo habitacional, hotelería y hospedajes.	65	55
	Universidades, colegios, escuelas, centros de estudio e investigación.		
	Parques en zonas urbanas diferentes a los parques mecánicos al aire libre.		
Sector C. Ruido Intermedio Restringido	Zonas con usos permitidos industriales como industrias en general, zonas portuarias, parques industriales, zonas francas.	75	75
	Zonas con usos permitidos comerciales como centros comerciales, almacenes, locales o instalaciones de tipo comercial, talleres de mecánica automotriz e industrial, centros deportivos y recreativos, gimnasios, restaurantes, bares, tabernas, discoteca, bingos, casinos.	70	60
	Zonas con usos permitidos de oficinas	65	55
	Zonas con usos institucionales.		
	Zonas con otros usos relacionados, como parques mecánicos al aire libre, áreas destinadas a espectáculos públicos al aire libre.	80	75
Sector D. Zona Suburbana o Rural de Tranquilidad y Ruido Moderado	Residencial suburbana.	55	50
	Rural habitada destinada a explotación agropecuaria.		
	Zonas de Recreación y descanso, como parques naturales y reservas naturales.		



La cual contiene los estándares máximos permisibles de los niveles de emisión de ruido según el sector y la hora en que se produzca la emisión, estableciendo en su parágrafo 1º que: “Cuando la emisión de ruido en un sector o subsector, trascienda a sectores o subsectores vecinos o inmersos en él, los estándares máximos permisibles de emisión de ruido son aquellos que corresponden al sector o subsector más restrictivo”; sectores estos que para el municipio de Medellín son aquellos establecidos en el Acuerdo 48 de 2014, “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”, que según su artículo 242 corresponden a las áreas de baja, media y alta mixtura; y para darle aplicación a los estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido dispuestos en la tabla anterior en su artículo 261 estableció las equivalencias de cada sector de ruido de la Resolución No. 0627 de 2006 con las áreas de mixtura dispuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín, anteriormente indicadas.

Razón por la cual para la imposición de las sanciones que estaban establecidas en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995, y que ahora de encuentran dispuestas en los numerales 16 y 3º de los párrafos 2º de los artículos 92 y 93, respectivamente, de la Ley 1801 de 2016 a causa del incumplimiento de las normas referentes a la intensidad auditiva en los establecimientos de comercio abiertos al público o de cualquier otra medida que signifique reproche punitivo por parte del Estado por la emisión de ruido, se requiere de medición técnica de los niveles de presión sonora de dicha emisión por parte de la autoridad competente que permita determinar si los niveles obtenidos en la misma sobrepasan los niveles máximos permisibles indicados en la



Tabla No. 1º del artículo 17 de la Resolución No. 8321 de 1983 del Ministerio de Salud o en la Tabla No. 1º del artículo 9º de la Resolución No. 0627 de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Resoluciones estas que contienen las normas de carácter nacional que toda persona natural o jurídica que realice emisiones de ruido a través de cualquier medio generador del mismo debe respetar para no quedar inmerso en una violación de las mismas y en la de sus propios derechos, conforme al deber que le impone el artículo 95 numeral 1º de la Constitución Nacional, de: “Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios”, para no verse sometido a las sanciones que la autoridad administrativa pueda imponerle al determinar con dicha medición la perturbación a la tranquilidad y la intimidad de terceras personas; puesto que, como lo ha manifestado la Corte Constitucional:

La vida en sociedad genera para el ser humano ciertas cargas propias de la interacción social. Este es el caso del ruido. Ciertamente, la vida social supone la tolerancia de la existencia de la alteridad, es decir, del otro. Esa otra persona tiene derecho a ser y, en consecuencia, a ejecutar todas sus manifestaciones de existencia como la producción de su propio ruido, obviamente limitado por los derechos de los demás y el orden jurídico (art. 16 C.P.).

(Corte Constitucional, T-357, 1995).

Razón por la cual toda acción sancionatoria por parte del Estado por motivo del ruido, como la que establecía la Ley 232 de 1995 o como la que hoy dispone el numeral 3º del



parágrafo 2° del artículo 93 de la Ley 1801 de 2016, debe estar precedida de medición técnica que determine con certeza el incumplimiento de los niveles máximos permisibles establecidos en las mencionadas resoluciones; ya que, como lo ha manifestado la Corte, “si no se rebasa la escala sonora, no hay abuso” (Corte Constitucional, T-456, 1995) y, contrario sensu, “las personas que tengan fuentes productoras de sonido que rebasen las escalas sonoras antes citadas están ejerciendo en forma abusiva su derecho a producir ruido” (Corte Constitucional, T-357, 1995); siendo estas personas quienes abusando de sus propios derechos vulneran el derecho a la tranquilidad y a la intimidad de las otras personas; por lo que contra ellas es que las autoridades administrativas de policía deben de actuar para garantizar los derechos constitucionales de las personas afectadas por la emisión de ruido, siempre que mediante prueba técnica a dicha emisión de ruido se logre determinar que evidentemente se encuentra por encima de los estándares legales máximos permisibles contenidos en las mencionas Resoluciones y no contra quien ejerce su derecho legalmente, dentro de los parámetros establecidos por la Constitución y la Ley.

8.2.1.3.1.3. Las normas sobre horario de funcionamiento. El horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio se encuentra contenido en el reglamento de policía local que para el efecto expedida el respectivo alcalde municipal o distrital; quien, de conformidad con el artículo 315 numeral 2° de la Constitución Política, en su condición de primera autoridad de policía a nivel local tiene la facultad inequívoca de adoptar las medidas necesarias para garantizar el orden público, la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y las libertades públicas; y, en concordancia con el artículo 91 literal b numeral 2° de la



Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que en relación con el orden público le otorga al alcalde entre otras funciones, las de:

Dictar para el mantenimiento de orden público o su restablecimiento de conformidad con la Ley, si fuera del caso, medidas tales como: (...); c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; (...); e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

(Ley 1551, 2012, art. 29)

Ello en armonía con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 83 y por el parágrafo 1º del artículo 86 de la Ley 1801 de 2016 que le otorga a los alcaldes la facultad para fijar horarios para el ejercicio de la actividad económica; por lo que el alcalde está ampliamente facultado para adoptar todas y cada una de las medidas que estime necesarias para preservar tanto el orden público y el bienestar general en el ente territorial, como la de fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales, siempre que ello no implique vulneración de los derechos fundamentales y garantías sociales de los ciudadanos.

Como así lo reconoció el Consejo de Estado, en la Sentencia del 30 de agosto de 2012, que declaró la nulidad del artículo 3º del Decreto Municipal No. 1306 del 14 de agosto de 2007, “mediante el cual se establecen los horarios de funcionamiento de los establecimientos de



comercio y se regula el procedimiento para la autorización de la extensión o reducción de horarios para los mismos” expedido por el Alcalde de Medellín, que en su artículo 3° delegaba en el Secretario de Gobierno de dicha municipalidad la facultad de ampliar o reducir dichos horarios de funcionamiento; y de la Resolución No. 090 del 27 de febrero de 2009, “por medio de la cual se toman algunas disposiciones referentes a la reducción de horario de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público que se describen en el artículo 1 del Decreto 1306 de 2007”, expedida por el Secretario de Gobierno del municipio de Medellín.

Providencia esta, en la que el máximo tribunal de la de la justicia contenciosa administrativa en el país señaló que: “El fundamento normativo de la facultad del Alcalde Municipal para señalar zonas y fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas se encuentra contenido principalmente en los artículos 315 numeral 2 de la Constitución Política, 91 Literal B) de la Ley 136 de 1994” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001231500020090057101, 2012); y que:

En armonía con esta disposición constitucional, la Ley 136 de 1994 prevé en su artículo 91 que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, y que además de tales funciones tendrá, entre otras, en relación con el orden público, según el literal B), las siguientes: “1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las



órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante” y “2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: [...] c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes¹⁵; [...] e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970¹⁶ y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001231500020090057101, 2012)

Indicando en este orden de ideas, en la misma sentencia, el mencionado órgano de cierre de la justicia contenciosa administrativa en Colombia que:

El Alcalde Municipal, como primera autoridad de policía en el municipio y responsable en él de la conservación del orden público, es titular de la función de policía, la cual comprende también la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta en el orden local, entre éstos, reglamentos de policía local¹⁷ en los

¹⁵ La atribución contenida en este literal c) fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-117 de 2006 (sic.). (Referencia y pie de página del Consejo de Estado).

¹⁶ “Artículo 9º.- Cuando las disposiciones de las asambleas departamentales (y de los Concejos) sobre policía necesiten alguna precisión para aplicarlas, los gobernadores y alcaldes podrán dictar reglamentos con ese solo fin. // Por tanto no podrán expedir normas de conducta no contenidas en las ordenanzas o en los acuerdos”. (Nota: la expresión "y de los Concejos" fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 27 de enero de 1977). (Referencia y pie de página del Consejo de Estado).

¹⁷ Conforme al artículo 339 A de la Ordenanza 018 de 2002 de la Asamblea Departamental de Antioquia, (norma adicionada a dicho acto departamental a través del artículo 1º de la Ordenanza 23 de 2003 de la misma Corporación



que puede señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001231500020090057101, 2012)

Fijación del horario de funcionamiento que también comprende la facultad de ampliarlos o extenderlos y la de reducirlos o limitarlos, como lo afirmara el máximo tribunal de la justicia contenciosa administrativa en el país de la siguiente manera:

La Sala es del criterio que [en] el término “**fijar**” horarios se subsumen los conceptos de “ampliar o extender” como los de “reducir o limitar”, pues es claro que cuando se amplía o se reduce un horario, en últimas, se está fijando el mismo. Además, para concluir que extender o reducir son conceptos inherentes a la palabra **fijar** basta con tener en cuenta que una de las acepciones de ésta en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es la de “4. Tr. Determinar, limitar, precisar, designar de un modo cierto”.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001231500020090057101, 2012)

Pública), “*Los Alcaldes Municipales en ejercicio de la función de policía, deberán adoptar los reglamentos locales de policía, que les permita el cumplimiento de su misión Constitucional y Legal, en especial lo relacionado con la conservación y preservación del orden público entendido este en sus facetas de seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ornato, espacio público y medio ambiente*”. (Fls. 89 y 90 del cuaderno principal). (Referencia y pie de página del Consejo de Estado).



Atribución esta que no puede ser objeto de delegación puesto que la fijación de los horarios de funcionamiento de los establecimientos comerciales debe hacerse a través de la expedición de reglamentos de policía local cuya expedición compete al alcalde, la cual es indelegable en virtud del artículo 11 numeral 1° de la Ley 489 de 1998; puesto que si bien, como también lo afirmara el Consejo de Estado, a la luz de los artículos 211 de la Constitución Política y 9° de la Ley 489 de 1998, “los alcaldes como representantes legales de los municipios [entidades descentralizadas territorialmente] se encuentran habilitados para delegar sus funciones, de conformidad con los criterios establecidos en la ley” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001231500020090057101, 2012), dentro de estos criterios o condiciones se encuentran aquellas funciones que no se pueden delegar previstas en el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, que en su numeral 1° establece que: “Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación: 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley”; por lo que a los alcaldes les está vedado delegar la expedición de actos administrativos de carácter general (reglamentos) para fijar (ampliar o reducir) los horarios para el funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público.

Siendo esta la razón por la que el Consejo de Estado mediante la referida sentencia del 30 de agosto de 2012 declaró la nulidad del artículo 3° del Decreto Municipal No. 1306 de 2007, “mediante el cual se establecen los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio y se regula el procedimiento para la autorización de la extensión o reducción de horarios para los mismos”, expedido por el Alcalde de Medellín, que delegó en el Secretario de



Gobierno de esta municipalidad la facultad de ampliar o reducir los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio allí previstos, por cuanto que:

A través del artículo 3° del Decreto municipal 1306 de 2007 el Alcalde municipal de Medellín delega, sin estar autorizado por la ley, la función consistente en expedir reglamentos de policía local para fijar (ampliar o reducir) los horarios para el funcionamiento de los establecimientos donde, se expendan bebidas alcohólicas.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001231500020090057101, 2012)

Por esta misma razón, en la referida sentencia, el mismo tribunal también declaró la nulidad de la Resolución No. 090 del 27 de febrero de 2009, “por medio de la cual se toman algunas disposiciones referentes a la reducción de horario de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público que se describen en el artículo 1 del Decreto 1306 de 2007”, expedida por el Secretario de Gobierno del Municipio de Medellín, por falta de competencia puesto que:

Este acto, en efecto, fue dictado por una autoridad que carecía de competencia para ello, como lo es el Secretario de Gobierno Municipal, a quien la ley no lo facultó para expedir reglamentos de policía local, no siendo procedente, por lo explicado previamente, la delegación de esta competencia por parte del Alcalde Municipal de Medellín.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 05001231500020090057101, 2012).



Situación esta que en el presente trabajo de investigación reviste singular importancia puesto que, a pesar del precedente contencioso administrativo acabado de transcribir, el municipio de Medellín continuó inmerso en la misma ilegalidad violatoria del principio de legalidad que hace parte del debido proceso y de su garantía constitucional del juez natural, que motivó el pronunciamiento del Consejo de Estado anteriormente indicado; ya que a través del Decreto Municipal No. 1793 de 2009, “mediante el cual se regulan los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio y se establece el procedimiento para la certificación en Rumba Segura”, el alcalde de Medellín derogó el Decreto Municipal No. 1306 del 14 de agosto de 2007 y al regular nuevamente el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio, en su artículo 3º, reprodujo íntegramente la misma norma que había sido declarada nula por la justicia contenciosa administrativa, como lo era artículo 3º del Decreto Municipal No. 1306 de 2007; quedando inmerso este nuevo decreto en la misma condición jurídica de ilegalidad del anterior, al delegar una función como la de expedir reglamentos de policía local para fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales abiertos al público, que en virtud del artículo 11 numeral 1º de la Ley 489 de 1998 no se puede delegar.

De esta manera, el Secretario de Gobierno del Municipio de Medellín continuó expidiendo, de manera inconstitucional e ilegal, sin ninguna competencia, reglamentos de policía local relacionados con la ampliación y reducción de horarios de funcionamiento de los



establecimientos de comercio¹⁸ puesto que la Constitución ni la ley le otorgan esta facultad a estos funcionarios, hasta que el Consejo de Estado mediante providencia del 2 de mayo de 2014 suspendió “de manera inmediata los efectos del artículo 3° del Decreto 1793 del 13 de noviembre de 2009 expedido por el Alcalde Municipal de Medellín” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 11001032400020130057900, 2014) por considerar que con su expedición “el Municipio de Medellín...reprodujo la norma contenida en el artículo 3° del Decreto 1306 de 2007, la cual había sido declarada nula por la Sección Primera del Consejo de Estado por ser contraria al ordenamiento jurídico” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 11001032400020130057900, 2014)¹⁹.

Actualmente el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público en el municipio de Medellín se encuentra regulado por el Decreto Municipal No. 889 del 10 de junio de 2014, “Mediante el cual se deroga el Decreto 1358 de 2010 y se establecen los honorarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público de la ciudad de Medellín”, expedido por el Alcalde de Medellín; siendo este reglamento de policía local el que deben cumplir actualmente los establecimientos comerciales, como requisito exigido

¹⁸ Entre otras, las Resoluciones Nos. 630 de 2009, 003 de 2010 y 016 de 2010, referidas al “procedimiento para la aplicación del protocolo Rumba Segura en el marco del proyecto Medellín Despierta para la Vida”, y la Resolución No. 159 de 2012, “Por medio de la cual se establece el procedimiento para la extensión de horarios y se modifica la Resolución 016 de 2010”.

¹⁹ El artículo 3° del Decreto Municipal No. 1306 de 2007 establecía lo siguiente: “ARTÍCULO 3°. COMPETENCIA. Deléguese en el Secretario de Gobierno la facultad de ampliar o reducir los horarios establecidos en el presente Decreto”; y el artículo 3° del Decreto Municipal No. 1793 de 2009 lo siguiente: “ARTÍCULO 3°. COMPETENCIA. Deléguese en el Secretario de Gobierno la facultad de ampliar o reducir los horarios establecidos en el presente Decreto, que dependerá de las certificaciones otorgadas y de la no existencia de sanciones ejecutoriadas y en firme”.



por el artículo 2º literal a de la Ley 232 de 1995, y en el numeral 2º del inciso segundo del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, para su cabal y legal funcionamiento.

Paralelo y complementario al anterior reglamento de policía local, el Alcalde Medellín también expidió el Decreto Municipal No. 890 del 10 de junio de 2014, “Mediante el cual se modifica el nombre del programa “Rumba Segura”, se establece el procedimiento para el ingreso al Programa Medellín “Convive la Noche” y se dictan otras disposiciones”; cuyo propósito, como lo indica el numeral 7º de su parte considerativa, es el de continuar “...otorgando las extensiones de horarios a los establecimientos de comercio como incentivo...” conforme se establece en los literales c y d del acápite “*De los Incentivos*” de su artículo segundo, al permitir la extensión del horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio ubicados en los sectores con vocación comercial hasta las cuatro de la mañana (4:00 a.m.) los días jueves, viernes, sábado y los días víspera de festivos; y en fechas especiales como la semana de la feria de las flores y el mes de diciembre de lunes a domingo; siendo este ordenamiento jurídico junto al Decreto Municipal No. 889 de 2014, ambos expedidos por el Alcalde de Medellín, los reglamentos de policía local que regulan actualmente el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio en esta municipalidad y que sus propietarios deben acatar para cumplir con dicho requisito.

Sin embargo dentro del propósito de resolver el interrogante formulado en el presente trabajo de investigación, de cómo aplican las autoridades administrativas de policía del municipio de Medellín el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el CPACA ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento



de los establecimientos de comercio, es menester señalar que a través del artículo décimo del Decreto No. 890 de 2014 el burgomaestre local delegó “en el Secretario de Gobierno y Derechos Humanos de dicha municipalidad la facultad de certificar la vinculación y/o retiro de los establecimientos de comercio abiertos al público de la ciudad de Medellín del programa cultural y pedagógico de convivencia y autorregulación “Convive la Noche”.

Lo cual, sin hesitación alguna, equivale a delegar la atribución de ampliar y reducir los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio de esparcimiento público como lo hacían los artículos 3° de los Decretos Municipales Nos. 1306 de 2007 y 1793 de 2009, declarados nulo y suspendido por el Consejo de Estado, respectivamente; puesto que al delegar el alcalde en el secretario de gobierno y derechos humanos la atribución para certificar la vinculación y/o retiro de dichos establecimientos del Programa “Convive la Noche”, el burgomaestre local no hace otra cosa diferente que facultar al citado funcionario para extender o reducir dichos horarios de funcionamiento.

Actualmente esta función es ejercida por el Subsecretario de Gobierno Local y Convivencia de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, también de manera irregular, inconstitucional e ilegal, ya que a través del artículo 2° del Decreto Municipal No. 532 de 2016 el alcalde de Medellín delegó de manera general en dicho funcionario “las funciones a que refiere la ley 1493 de 2011, el Decreto Nacional 1258 de 2012, la Ordenanza 18 de 2002, Artículo 310 y la expedición de la correspondiente reglamentación, los Decretos Municipales 1139 de 2003, 509 de 2004, 017 de 2008, 0889 de 2009, 1199 d 2011, 0808 de 2012, 2254 de



2013, 890 de 2014, 1651 de 2014”, comportando este nuevo decreto delegatorio los mismos vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad señalados anteriormente, además, de que no indica ni precisa con claridad las funciones que está delegando, haciéndolo vago e impreciso; cuando el artículo 10 de la ley 489 de 1998 establece con meridiana claridad que en el acto de delegación se deben determinar “las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren”.

Contraviniendo, de esta manera, el precedente contencioso administrativo contenido en la Sentencia del 30 de agosto de 2012 proferida por el Consejo de Estado, puesto que los establecimientos de comercio que hagan parte del programa “Medellín Convive La Noche” automáticamente quedan con su horario de funcionamiento extendido hasta la hora allí indicada; siendo el Secretario de Gobierno y Derechos Humanos el que decide quién entra y quién sale de dicho programa en virtud de la citada delegación, por lo que es este funcionario el que en últimas extiende o reduce el horario de funcionamiento de dichos establecimientos, a pesar de que esta facultad es exclusiva e inherente al alcalde y no admite delegación alguna; con lo cual se vulnera el principio de legalidad y el debido proceso en lo concerniente a los horarios de funcionamiento de los establecimientos comerciales.

8.2.1.3.2. Cumplir con las condiciones sanitarias de la Ley 9ª de 1979.

Este requisito establecía que para el ejercicio lícito del comercio en un establecimiento de comercio abierto al público es obligatorio “cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la



Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia” (Ley 232, 1995, art.2), con el propósito de armonizar dicha actividad empresarial con las limitaciones que imponen los derechos de los usuarios y las exigencias del bien común, como también ahora lo exige obligatoriamente el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 para el ejercicio de cualquier actividad comercial y las demás allí indicadas; lo cual, según la Corte Constitucional, constituye una limitación razonable al ejercicio a la libertad de empresa y la iniciativa privada fundada en la promoción del bien común que desarrolla de la función social que el artículo 333 constitucional le atribuye a la empresa como base del desarrollo (Corte Constitucional, C-352, 2009).

En esta misma providencia dicha corporación constitucional manifestó que: “La remisión que hace el enunciado normativo acusado a las *“demás normas vigentes sobre la materia”*, es claro para la Sala que hace referencia a normas emitidas en materia sanitaria” (Corte Constitucional, C-352, 2009) por el legislador. Esto significa que:

Los requisitos tanto sanitarios como de otra naturaleza, que se exigen a los comerciantes para el funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público, deben estar previstos en norma de rango legal, tal como se deriva del contenido de los artículos 1º y 5º de la Ley 232 de 1995, y del propósito de ordenación y unificación de requisitos que orientó la mencionada regulación.

(Corte Constitucional, C-352, 2009)



Lo anterior en armonía con el principio de estricta legalidad que hace parte del debido proceso, para “cumplir con el mandato prohibitivo establecido en el mismo precepto superior, según el cual, para el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada “nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley” (Corte Constitucional, C-352, 2009), procurando de esta manera erradicar la posibilidad de que cualquier autoridad administrativa, de cualquier nivel, pudiera establecer requisitos para el ejercicio de la actividad económica, práctica que repercutiría en una incertidumbre, que además de erosionar los principios de legalidad y seguridad jurídica, impondría ilegítimas limitaciones a la libertad de empresa y al desarrollo de la iniciativa privada, protegidos por la Constitución.

Sin embargo, la exigencia del legislador de que los requisitos sanitarios para el funcionamiento de los establecimientos de comercio deben estar ordenados, previstos o autorizados por la ley como lo disponen los artículos 1º y 5º de la Ley 232 de 1995, respectivamente, como lo dijera la Corte:

No excluye, sin embargo, la remisión a normas de contenido sanitario proferidas por el Gobierno nacional en ejercicio de la facultad reglamentaria de que dispone para desarrollar el contenido general de las leyes (art 189.11), o en cumplimiento de la función de inspección y vigilancia sobre agentes y actividades mercantiles (Art. 189.25); como tampoco las proferidas en desarrollo de lo lineamientos de intervención económica trazados por el Congreso (Art. 334 C.P.). Estas hipótesis normativas se encuentran explícitamente autorizadas por la Constitución, pero además se producirían siempre en el



marco de la ley que es objeto de reglamentación; o de aquella que regule la actividad objeto de inspección y vigilancia; o de la ley que, en su caso, autoriza la intervención.

(Corte Constitucional, C-352, 2009).

De esta manera, es claro que el cumplimiento de las condiciones sanitarias que estaban previstas en el artículo 2º numeral b) de la Ley 232 de 1995 para el ejercicio del comercio en los establecimientos comerciales, en armonía con lo dispuesto en el artículo 333 constitucional, solo pueden estar previstos en la ley, sin perjuicio de la potestad reglamentaria, de inspección o vigilancia o de intervención que asiste al Gobierno Nacional en el estricto marco de la ley que autoriza y señala los lineamientos en cada una de esa hipótesis (Corte Constitucional, C-352, 2009); que son la mismas condiciones sanitarias exigidas actualmente por el numeral 3º del inciso segundo del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 para el ejercicio de cualquier actividad comercial, dentro de esta la que se ejerce en los establecimientos de comercio, y las demás allí previstas.

8.2.1.3.3. Contar con los comprobantes de pago de derechos de autor.

La exigencia de este requisito deviene del artículo 61 de la Constitución Política, el cual consagra que: “El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley”; lo, que como lo manifestó la Corte Constitucional en la Sentencia C-519 de 1999²⁰, significa “que la propiedad intelectual y sus derechos conexos son

²⁰ M.P., Dr. José Gregorio Hernández Galindo.



inalienables, tienen un carácter imperativo, y su protección, a cargo del Estado, tendrá lugar por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley” (Corte Constitucional, C-509, 2004).

Lo que, además, según la Corte, indica que “es el legislador quien debe reglamentar estos temas, siempre y cuando no deje desprotegidos a los autores y establezca procedimientos razonables para el reconocimiento de los derechos de autor y sus derechos conexos” (Corte Constitucional, C-509, 2004) ya que según la misma corporación constitucional este goza de una amplia libertad de configuración para determinar la manera como deben ser protegidos los derechos de autor y sus derechos conexos, siempre y cuando no los desnaturalice a través de procedimientos que impidan su goce (Corte Constitucional, C-509, 2004); y, como lo afirmara el alto tribunal constitucional, el recaudo de los derechos que corresponden a los autores por concepto de ejecución, representación, exhibición, uso o explotación de las obras generadas en su creatividad o concepción artística o intelectual, son una forma de propiedad intelectual constitucionalmente protegida, entonces, se constituye en un asunto en el cual debe estar involucrada necesariamente la actividad estatal, lo que implica la consagración de normas de orden público para la garantía de su protección (Corte Constitucional, C-509, 2004).

Por eso, de acuerdo con la Corte Constitucional, a pesar de que la actividad relacionada con el recaudo de los derechos de autor es por lo general de contenido patrimonial privado, esta debe estar regulada por la ley en virtud del interés público que se protege y de la potestad constitucional que tiene el Estado para intervenir en la economía al tenor de lo dispuesto en el



artículo 334 de la Constitución Política modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo No. 3° de 2011 (Corte Constitucional, C-784, 2012).

De ahí que, para garantizar la exigencia constitucional consagrada en el artículo 61 superior, el Estado colombiano haya suscrito acuerdos internacionales como: el Acuerdo de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, OMPI, aprobado mediante la Ley 46 de 1979; el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, aprobado a través de la Ley 33 de 1987; el Tratado de la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) sobre Derechos de Autor (WCT), adoptado en Ginebra el 20 de diciembre de 1996 y aprobado mediante la Ley 565 de 2000; y la Decisión Andina 351 de 1993, mediante la cual se adopta el “Régimen Común sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos”, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena de la que el Estado colombiano forma parte en su condición de país miembro de la Comunidad Andina de Naciones en virtud del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Pacto Andino suscrito en Bogotá el día 26 de mayo de 1969 por los ministros plenipotenciarios de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, aprobado por la Ley 8ª de 1973; cuyas normas, como lo ha manifestado la Corte, por ser parte de ordenamientos convencionales y comunitario son obligatorias desde el momento mismo de su promulgación y prevalecen sobre las normas del derecho interno (Corte Constitucional, C-231, 1997); que, como lo ha manifestado el órgano de cierre de la justicia contenciosa administrativa en el país, son de obligatorio cumplimiento y de aplicación directa en los países miembros (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de febrero, 2001).



Así mismo, para garantizar la protección de los derechos de autor y sus derechos conexos en sus diferentes modalidades, el Congreso de la República expidió la Ley 23 de 1982 “Sobre derechos de autor”; la Ley 44 de 1993 “por la cual se modifica y adiciona la ley 23 de 1982 y se modifica la ley 29 de 1944”; la Ley 232 de 1995, “Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”; la Ley 719 de 2001, “Por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones”; la Ley 1493 de 2011, “Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”; el Decreto-Ley 19 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”; la ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”; y la Ley 1915 de 2018, “Por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos”; entre otras.

En tal sentido, como garantía para el cumplimiento de los mencionados derechos en los establecimientos de comercio abiertos al público y proteger este derecho constitucional, el legislador estableció en el literal c) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, como requisito obligatorio para el ejercicio del comercio, que: “Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias”; que, como lo aclaró la Corte



Constitucional, quienes expiden estos comprobantes de pago por la ejecución pública de obras musicales no son autoridades como lo indica la norma en mención puesto que, según la Ley 23 de 1982, los mismos solo pueden ser expedidos por los titulares de las obras o por las sociedades que los representen (Corte Constitucional, C-509, 2004), quienes son personas particulares que actúan conforme a la representación otorgada por los primeros para recaudar el mencionado derecho.

No obstante, como lo ha manifestado la Corte Constitucional, “el hecho de que este trámite sea realizado por particulares no desdibuja el hecho de que se trata de un procedimiento de índole administrativa, adelantado por particulares,²¹ en desarrollo del principio de

²¹ Sobre la posibilidad del cumplimiento de funciones administrativas por parte de particulares, esta Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-166 de 1995 (MP. Hernando Herrera Vergara): La presencia de organizaciones de naturaleza privada en la realización de actividades administrativas, de las cuales el Estado es titular originario, doctrinariamente es concebida como una especie de la denominada descentralización por colaboración, lo que permite afirmar sin lugar a dudas, que la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, aspecto este último que se inscribe dentro de la perspectiva, más amplia, de la participación de los administrados "en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación", que el artículo 2o. de la Constitución colombiana consagra como uno de los fines prevalentes del Estado. (...) Esta directriz, que nuestro Estatuto Superior contempla, encuentra desarrollos concretos en algunas normas constitucionales. Para los efectos que en esta oportunidad interesa precisar basta citar los artículos 123, 365 y principalmente el artículo 210 de la Carta Política. De acuerdo con las voces del primero, la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio; conforme al artículo 365 los particulares prestan servicios públicos, y según el artículo 210 "Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley". (...) En la legislación anterior a la vigencia de la Carta de 1991, el ejercicio de funciones administrativas por particulares había encontrado específicos desarrollos en la preceptiva del Código Contencioso Administrativo que, al definir el campo de su aplicación, en el artículo 1o., señaló que las normas de la parte primera se aplicarían a "las entidades privadas" cuando "cumplan funciones administrativas". Así mismo en su artículo 82 sometió al control jurisdiccional pertinente "las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de personas privadas que desempeñen funciones administrativas", criterio que volvió a incluir en el artículo 128 (numeral 1o.) al definir la competencia del Consejo de Estado; por lo demás, la jurisprudencia nacional hizo eco de la tendencia examinada, reconociendo la existencia de actos administrativos originados en entidades privadas, en reiterados pronunciamientos entre los cuales se destacan, como antecedentes, la sentencia proferida por la Corte Suprema de



descentralización por colaboración” (Corte Constitucional, C-784, 2012) consagrado en el artículo 210 de la Constitución Política, el cual establece que: “Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”; lo que, según la Corte, se deriva de la naturaleza de los derechos de autor, de su protección constitucional prevista en el artículo 61 superior, y del procedimiento policivo establecido en la Ley 232 de 1995 para asegurar que los establecimientos de comercio abiertos al público cumplan con el deber de protección de la propiedad intelectual (Corte Constitucional, C-784, 2012), como también hoy lo establece la Ley 1801 de 2016 con la misma finalidad.

Puesto que, como lo afirmara la máxima corporación guardiana del orden constitucional, de la supremacía e integridad de la Constitución:

Si bien es cierto que el recaudo de los derechos de autor por la ejecución de obras musicales, fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas en establecimientos abiertos al público recae sobre recursos de carácter privado, la función administrativa que realizan los particulares en virtud de la figura de la descentralización por colaboración, se refiere a una función de carácter público: la expedición de los certificados mediante la cual los establecimientos comerciales acreditan el cumplimiento de dos requisitos para su funcionamiento: (i) que están autorizados para ejecutar públicamente tales obras y (ii)

Justicia el 14 de octubre de 1970 y la posterior de 10 de febrero de 1978 emanada del Consejo de Estado”. (Referencia y pie de página de la Corte)



que han pagado los derechos de autor respectivos. El ejercicio de esta función fue autorizada por las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y 232 de 1995.

(Corte Constitucional, C-784, 2012)

De esta manera, de conformidad con el requisito que se encontraba previsto en el literal c) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, el propietario de todo establecimiento de comercio abierto al público en el que se ejecutaba públicamente obras musicales, fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas, estaba en la obligación de pagar los derechos de autor correspondientes y a que haya lugar so pena de verse sometido al procedimiento administrativo sancionatorio de carácter policivo previsto en el artículo 4º de la citada ley y a la imposición por parte de la respectiva autoridad administrativa de policía de las sanciones secuenciales que dicha norma establece para garantizar su cumplimiento, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que haya lugar.

Así mismo, para la protección de los derechos de autor y derechos conexos el legislador dispuso en el numeral 5º del inciso segundo del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 que: es obligatorio “Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día”; que es el mismo requisito que estaba dispuesto en el literal c) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para la misma finalidad.



Cuyo incumplimiento, según el artículo 92 numeral 2° del Código Nacional de Seguridad y Convivencia, constituye un comportamiento contrario a la convivencia relacionado con el cumplimiento de la normatividad que afecta la actividad económica, consistente en “no presentar el comprobante de pago, cuando a ello hubiere lugar, de obras musicales protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor”; lo que acarrea la imposición de las medidas correctivas establecidas el numeral 2° del párrafo 2° del mismo artículo, de suspensión temporal de la actividad por parte del comandante de estación o subestación de policía o del C.A.I. de policía y de multa general tipo 3 que puede imponer el inspector municipal de policía, a través de los procedimientos verbal inmediato o verbal abreviado previstos en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, respectivamente, dependiendo de si la medida correctiva la imponen los agentes policiales indicados anteriormente o los inspectores de policía de acuerdo con las respectivas competencias establecidas en los artículos 206 y 209 de la misma ley para dichos funcionarios de policía.

Requisito este, de contar con los comprobantes de pago por derechos de autor cuando se ejecuten públicamente obras musicales protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre estos derechos, cuya carga probatoria corresponde al empresario, propietario del establecimiento de comercio o al responsable de la actividad comercial, conforme lo establecía el literal c del artículo 2° de la Ley 232 de 1995 y como ahora lo dispone el numeral 5° del inciso segundo del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, por lo que es menester que los mismos se encuentren físicamente en el respectivo establecimiento comercial con la finalidad de serles exhibidos a las autoridades administrativas de policía competentes para demostrar su cumplimiento cuando les



sean requeridos por ellas, conforme a la facultad que les conferían el artículo 3° de la ley 232 de 1995 y que ahora les otorga el parágrafo 1° del artículo 87 de la ley 1801 de 2016.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 719 de 2001, “Por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, dichas autoridades al momento de verificar el estricto cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 debían notificarle a los responsables de los establecimientos de comercio donde se ejecutaban públicamente obras musicales mediante un comparendo educativo el fundamento y justificación del cobro de los derechos de autor dentro de los diez (10) días anteriores al requerimiento de que trataba el numeral 1° del artículo 4° de esta misma ley, para su cabal cumplimiento.

Verificación de este requisito que llevaba consigo y que ahora en el marco de la ley 1801 de 2016 lleva consigo constatar por parte de las autoridades de policía si las obras musicales que se ejecuten públicamente correspondan a las que han sido autorizadas por los titulares de los derechos de autor y conexos o por las sociedades autorizadas por ellos para su representación y para recaudar el mencionado derecho; puesto que, según la Corte Constitucional:

La Constitución no exige que los autores cobren o recauden sus derechos de modo directo y, como a la vez el artículo 38 Ibídem garantiza la libre asociación, es permitido que las personas jurídicas por ellos constituidas, precisamente con miras a la defensa de



sus intereses, obren como entes recaudadores de tales derechos, desde luego con la obligación de transferirles con exactitud lo recaudado.

(Corte Constitucional, C-519, 1999)

Por eso, como lo ha manifestado la Corte, en desarrollo del artículo 38 superior, “los titulares de derechos de autor pueden acudir a distintas modalidades asociativas con el objeto de promover, proteger o gestionar de manera conjunta sus derechos” (Corte Constitucional, C-833, 2007); permitiendo, según la alta corporación constitucional, que el recaudo de los derechos de autor y sus derechos conexos pueda hacerse a través de la gestión individual y/o la colectiva como entes recaudadores de tales derechos, con la obligación de transferirles con exactitud a sus titulares lo recaudado (Corte Constitucional, C-509, 2004), puesto que cuando el artículo 10° de la Ley 44 de 1993 establece que los titulares de derechos de autor y derechos conexos pueden formar sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos para defender sus intereses, no impide “que titulares de derechos de autor o conexos se asocien gremialmente o constituyan otro tipo de asociaciones” (Corte Constitucional, C-265, 1994), como las de gestión individual con la misma finalidad.

Dichos titulares de derechos de autor, según el artículo 3° de la Ley 23 de 1982, tienen la facultad de disponer de su obra a título gratuito u oneroso pudiendo condicionar la autorización para utilizarlas al pago de una suma de dinero que deberá pagar el respectivo usuario; y de autorizar de manera previa y expresa la utilización de sus creaciones a través de diferentes formas de asociación como de gestión colectiva o individual, como así lo ha dispuesto la



jurisprudencia (Corte Constitucional, C-509, 2004), y como lo establece el Decreto 3942 de 2010, “por el cual se reglamentan las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y el artículo 2°, literal c) de la Ley 232 de 1995, en relación con las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos y la entidad recaudadora y se dictan otras disposiciones”, al indicar en su artículo 1° que: “Los titulares de derecho de autor o de derechos conexos podrán gestionar individual o colectivamente sus derechos patrimoniales, conforme a los artículos 4° de la Ley 23 de 1982 y 10 de la Ley 44 de 1993”, pero, como lo ha manifestado la Corte, sin que tales formas asociativas “puedan autorizar genéricamente el uso de obras de las que no son titulares, ni realizar el recaudo de tarifas distintas de aquellas que voluntariamente se hayan convenido con los usuarios por la explotación de los derechos de los que son titulares” (Corte Constitucional, C-833, 2007).

Entendiendo por gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos “la desarrollada en representación de una pluralidad de sus titulares, para ejercer frente a terceros los derechos exclusivos o de remuneración que a sus afilados correspondan con ocasión del uso de sus repertorios”; como lo establece el artículo 1° sobre “Gestión de derechos patrimoniales de autor y conexos” del Decreto 3942 de 2010; para lo cual es necesario formar “sociedades sin ánimo de lucro, con personería jurídica y autorizadas por la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor, y sometidas a su inspección y vigilancia, de conformidad con el artículo 43 de la Decisión Andina 351 de 1993”, como lo dispone el inciso tercero del citado artículo del mismo decreto; y acreditar, según la misma norma reglamentaria, “el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 45 de la Decisión Andina 351 de



1993, en el Capítulo III de la Ley 44 de 1993 y las demás condiciones señaladas en este decreto”; mientras que la gestión individual es aquella que realiza “el propio titular de derecho de autor o de derechos conexos, no afiliado a ninguna sociedad de gestión colectiva”, como lo establece el inciso cuarto del artículo 1° del Decreto 3942 de 2010, de manera personal y directa o a través de asociaciones de gestión individual que los representa.

Por eso las obras autorizadas por sus titulares a las sociedades de gestión colectiva y a los gestores individuales para su representación, deben hacer parte del respectivo repertorio de cada una de estas sociedades que los representan, con la finalidad de poderlas identificar y cobrar por su utilización; ya que si las obras musicales que se ejecutan en determinado establecimiento comercial no corresponden al repertorio autorizado se estaría ante una vulneración de los derechos de autor y ante un incumplimiento del mencionado requisito puesto que, de acuerdo con el artículo 77 de la Ley 23 de 1982, las distintas formas de utilización de las obras son independientes entre sí y la autorización del autor para unas formas de utilización no se extiende a las demás; amén de que, según el artículo 158 ejusdem, la autorización para la ejecución pública por cualquier medio de una obra musical debe ser previa y expresamente autorizada por el titular del derecho o sus representantes; y si bien, como lo ha manifestado la Corte, “cada titular de derechos de autor o de derechos conexos puede convenir libremente la autorización del uso de su creación o su obra y la correspondiente remuneración” (Corte Constitucional, C-833, 2007), este acuerdo de voluntades “no puede extenderse a derechos de los cuales no sean titulares los intervinientes, ni cabe que se impongan condiciones unilaterales, que sólo pueden ser establecidas por la ley” (Corte Constitucional, C-833, 2007).



Siendo esta la forma en que el artículo 2º literal c de la Ley 232 de 1995 intentaba “proteger a los titulares de derechos de autor y conexos exigiendo el comprobante de pago expedido por quien corresponda de conformidad con toda la normatividad de derecho de autor existente en el país” (Corte Constitucional, C-509, 2004), con la posibilidad de que el mismo pueda ser expedido por sus propios titulares o a través de las sociedades de gestión colectiva o de los gestores individuales que los representen (Corte Constitucional, C-509, 2004), por estar ambos gestores facultados por la normatividad sobre derechos de autor existentes en el país para expedir el comprobante de pago a que aluden las normas citadas; por lo que cuando las autoridades de policía en cumplimiento de sus funciones al verificar el requisito sobre el pago de derechos de autor previsto en la norma legal arriba indicada debían exigir “el comprobante de pago en aquellos casos en que los autores acojan formas de asociación distintas a la gestión colectiva o realicen sus reclamaciones en forma individual” (Corte Constitucional, C-833, 2007); lo que, igualmente, deberán exigir ahora al verificar el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 5º del inciso segundo del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 sobre derechos de autor.

De ahí que para la verificación del requisito del comprobante de pago por derechos de autor, según la jurisprudencia constitucional, las autoridades de policía:

Deberán exigir a los establecimientos abiertos al público, no sólo los paz y salvos expedidos por las sociedades de gestión colectiva, sino también aquellos que correspondan a los contratos que se hayan suscrito con el eventual infractor por quienes



adelantan la gestión individualmente o a través de otras formas asociativas, o a la ejecución debidamente documentada de sus obras.

(Corte Constitucional, C-833, 2007)

Además, debiendo tener en cuenta lo dispuesto por la Dirección Nacional de Derechos de Autor en la Circular No. 18 del 27 de enero de 2012, de que cuando se pretenda utilizar obras y prestaciones musicales que no sean administradas por las sociedades de gestión colectiva la autorización deberá provenir directamente del titular correspondiente o de quien lo represente en el marco de la gestión individual, ya que como “los gestores individuales sólo representan sus obras o prestaciones,...el usuario, en todo caso debe obtener la autorización y efectuar el pago a las sociedades de gestión colectiva cuando se pretenda utilizar obras o prestaciones representadas por estas sociedades” (Dirección General de Derechos de Autor, Circular No. 18, 2012), puesto que la autorización concedida no puede extenderse a derechos de los cuales no se es titular.

Por eso, como lo dijera el máximo tribunal constitucional en el país, no es posible jurídicamente que:

Al amparo de esta posibilidad de adelantar la gestión individual o a través de otras formas asociativas, se pretenda, con sustento únicamente en la condición de titular de derechos de autor o conexos, o en el registro de una forma asociativa en la que se reúnen varios titulares de tales derechos, recaudar una remuneración distinta a la que corresponda estrictamente a aquella que, eventualmente, se haya convenido con el respectivo



establecimiento por la explotación del repertorio del que sea titular quien pretenda ese recaudo.

(Corte Constitucional, C-833, 2007)

Puesto que, de conformidad con el “Régimen común sobre derecho de autor y derechos conexos” de la Decisión Andina No. 351 de 1993:

Ninguna autoridad ni persona natural o jurídica, podrá autorizar la utilización de una obra, interpretación, producción fonográfica o emisión de radiodifusión o prestar su apoyo para su utilización, si el usuario no cuenta con la autorización expresa previa del titular del derecho o de su representante. En caso de incumplimiento será solidariamente responsable.

Por eso, de acuerdo con la Circular No. 18 del 27 de enero de 2012 de la Dirección General de Derechos de Autor:

Cuando un usuario de obras o prestaciones musicales obtiene la autorización por parte de una persona que gestiona individualmente estos derechos, no queda eximido de la obligación de solicitar la autorización previa y/o realizar el pago de una remuneración a las sociedades de gestión colectiva, cuando se pretenda hacer uso del repertorio musical nacional o internacional representado por dichas sociedades.

(Dirección General de Derechos de Autor, Circular No. 18, 2012)



Quedando claro, de esta manera, que la autorización concedida no puede extenderse a derechos de los cuales no se es titular; debiéndose tener en cuenta la legitimación presunta de que gozan las sociedades de gestión colectiva respecto de los terceros ante quienes se efectúe el recaudo, no estando obligadas por ello a especificar los repertorios musicales que administra como si lo están los gestores individuales; como así lo ha indicado la Corte, de la siguiente manera:

Como se señaló por la Corte en la Sentencia C-509 de 2004, “adquiere relevancia el concepto de legitimación presunta a favor de las sociedades de gestión colectiva, reconocido en la Ley 23 de 1982...” y según el cual “...se parte del supuesto de contratos celebrados por los autores o las asociaciones de autores con los usuarios o con las organizaciones que los representen”, aspecto que, como se señaló por la Corte²², ya ha sido estudiado por esta Corporación, que ha declarado que tal presunción se ajusta a la Carta ya que desarrolla la preceptiva constitucional²³. Dicha presunción encuentra asidero también en lo dispuesto en el artículo 49 de la Decisión 351 de 1993 del Acuerdo de Cartagena, conforme al cual las sociedades de gestión colectiva estarán legitimadas, en los términos que resulten de sus propios estatutos y de los contratos que celebren con entidades extranjeras, para ejercer los derechos confiados a su administración y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos y judiciales”.

(Corte Constitucional, C-833, 2007)

²² Cfr. Sentencia C-509 de 2004. (Pie de página de la Corte).

²³ Sentencia C-519 de 1999. En aquella ocasión la Corte afirmó lo siguiente: “cuando el artículo 73 de la Ley 23 de 1982 parte del supuesto de contratos celebrados por los autores o las asociaciones de autores con los usuarios o con las organizaciones que los representen -las que también están permitidas-, respecto al derecho de autor, por los aludidos conceptos, desarrolla la preceptiva constitucional.”. (Pie de página de la Corte).



Mientras que, como lo ha manifestado la Dirección Nacional de Derechos de Autor, “la autorización y comprobante de pago emitidos por los gestores individuales se predica únicamente de las obras o prestaciones de las cuales sean titulares o representantes, es decir, del repertorio específico del gestor individual” (Dirección General de Derechos de Autor, Circular No. 18, 2012); y que, como estos gestores sólo representan las obras o prestaciones de las que son titulares, el usuario que pretenda utilizar obras o prestaciones representadas por las sociedades de gestión colectiva también deberá obtener la autorización de estas sociedades y efectuarles el pago correspondiente (Dirección General de Derechos de Autor, Circular No. 18, 2012), para no quedar inmersos en la violación de los derechos de autor.

Así las cosas, habida cuenta que los derechos de autor y derechos conexos previstos en la legislación colombiana en favor de los autores y/o titulares de obras puede ser llevado a cabo de manera individual o colectiva, dentro de este marco jurídico es posible que el titular del derecho de autor o de derechos conexos que no esté afiliado a ninguna sociedad de gestión colectiva decida gestionar sus derechos de manera individual, ya sea personalmente o a través de alguna asociación de gestión individual que lo represente, debiendo para ello ajustarse a lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 3942 de 2010, “por el cual se reglamentan las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y el artículo 2º, literal c) de la Ley 232 de 1995, en relación con las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos y la entidad recaudadora y se dictan otras disposiciones”, compilado en el artículo 2.6.1.2.1 del Decreto 1066 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”; el cual en su párrafo prescribe lo siguiente:



Parágrafo. Las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos facultadas conforme a este artículo, podrán autorizar a terceros, determinados usos de los repertorios que administran sin necesidad de especificarlos. Cuando un titular de derecho de autor o de derechos conexos decida gestionarlos de manera individual, deberá especificar en el contrato respectivo cuál es el repertorio que representa y la forma de utilización del mismo.

A los fines de lo señalado en los artículos 160 y 162 de la Ley 23 de 1982 y 2°, literal c), de la Ley 232 de 1995, las autoridades administrativas sólo exigirán y aceptarán autorizaciones y comprobantes de pago expedidos por personas diferentes a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, cuando se individualice el repertorio de obras, interpretaciones, ejecuciones artísticas o fonogramas que administra dicha persona, y se acredite que la misma es la titular o representante del titular de tales obras o prestaciones.

Por eso, conforme al inciso primero del parágrafo del decreto reglamentario transcrito anteriormente, cuando el titular del derecho de autor o de los derechos conexos decida gestionarlos de manera individual deberá especificar en el contrato respectivo cuál es el repertorio que representa y la forma de utilización del mismo; razón por la cual las autoridades de policía, al momento de verificar el cumplimiento del requisito que se encontraba previsto en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 o actualmente en el numeral 5° del inciso segundo del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, y se les exhibía o se les exhibe un comprobante de pago por



derechos de autor de un gestor individual debían y deberán constatar la existencia de mencionado contrato y del repertorio de las obras musicales que representa.

De ahí que solo se podía y se pueda aceptar autorizaciones y comprobantes de pago expedidos por personas deferentes a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor y derechos conexos cuando, en vigor de la Ley 232 de 1995, se individualizara el repertorio de las obras, interpretaciones, ejecuciones artísticas o fonograma que administraba dicha persona, se contara con el contrato de mandato que acreditara ser el titular de dichas obras o los representantes de estos, y se especificara el repertorio que representaba y la forma en que se utilizaba el mismo; y hoy, en vigencia de la Ley 1801 de 2016, cuando se individualice dicho repertorio, se cuente con el mencionado contrato de mandato, y se especifique el repertorio representado y su forma de utilización; tal como lo prescribe el inciso segundo del párrafo del artículo 1° del Decreto 3942 de 2010 compilado en el artículo 2.6.1.2.1 del Decreto 1066 de 2015.

Así, a pesar de que el anterior precepto no hace referencia a la Ley 1801 de 2010 por haberse promulgado esta con posterioridad a la expedición del mismo, este también resulta aplicable en la verificación del requisito previsto en el numeral 5° del inciso segundo del artículo 87 de dicha ley puesto que el inciso segundo del párrafo en mención también fue dispuesto para los fines señalados en el artículo 160 de la Ley 23 de 1982 que, con meridiana claridad, establece que: “Las autoridades administrativas del lugar no autorizarán la realización de espectáculos o audiciones públicas, sin que el responsable presente su programa acompañado de la autorización de los titulares de los derechos o de sus representantes”, y como en los



establecimientos de comercio la ejecución pública de obras musicales se hace a través de audiciones públicas o de espectáculos públicos, entonces, a los establecimientos que ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago de derechos de autor de que trata el citado numeral 5° del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, también les son aplicables el artículo 160 de la Ley 23 de 1982; y, por lo tanto, el inciso segundo del parágrafo del artículo 1° del Decreto 3942 de 2010 compilado por el artículo 2.6.1.2.1 del Decreto 1066 de 2015.

Por consiguiente, al momento de verificar el requisito relacionado con el comprobante de pago por derechos de autor previsto en numeral 5° del inciso segundo del artículo 87 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las autoridades administrativas sólo podrán aceptar autorizaciones y comprobantes de pago expedidos por personas diferentes a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos cuando se individualice el repertorio de las obras, interpretaciones, ejecuciones artísticas o fonogramas que administra dicha persona, y se acredite ser la titular o representante del titular de tales obras o prestaciones.

Todo ello con la finalidad de comprobar que la música que se ejecuta corresponda a la contenida en el repertorio de las obras que administra la sociedad o gestor del cual se exhibe el respectivo comprobante de pago y que se está haciendo uso de manera legal del derecho autorizado; ya que si se utiliza otro repertorio diferente al autorizado se incumple con dicho requisito, convirtiéndose quien lo utiliza en sujeto pasivo del ius puniendi del Estado y merecedor de su reproche punitivo por su incumplimiento.



En este sentido, la Dirección Nacional de Derecho de Autor en varias oportunidades²⁴ ha manifestado que los requisitos que debe cumplir toda persona que pretenda gestionar derechos de autor de manera individual, son los siguientes:

-El gestor individual debe ser titular de derecho de autor o de derechos conexos, o representante legítimo de alguno de estos. En este último caso debe existir contrato de mandato entre el titular de derechos y el representante.

-El gestor individual debe estar en capacidad de acreditar ante los usuarios y las autoridades locales su calidad de titular de derecho de autor o de derechos conexos o de representante de los titulares.

-Quien gestione individualmente puede expedir los comprobantes de pago a que hacen referencia los artículos 160 y 162 de la Ley 23 de 1982, sin embargo, los mismos únicamente tendrán validez y serán aceptados por las autoridades administrativas si consignan las obras o prestaciones que administra el gestor individual, y además éste acredita ser el titular de las obras o prestaciones o el representante de los titulares.

-Quien gestione individualmente puede expedir los comprobantes de pago a que hace referencia el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, sin embargo, los mismos únicamente tendrán validez y serán aceptados por las autoridades policivas si consignan las obras o prestaciones que administra el gestor individual, y además éste acredita ser el titular de las obras o prestaciones o el representante de los titulares.

²⁴ Ver entre otros, los conceptos con radicados Nos. 1-2017-24440 y 1-2018-32637.



-El gestor individual debe especificar en los contratos que celebre con los usuarios, las obras o prestaciones artísticas que está administrando, y los usos específicos que sobre aquellas está autorizando y/o cobrando.

-Los gestores individuales únicamente pueden autorizar el uso y cobrar remuneraciones por la utilización de las obras o prestaciones de las cuales sean titulares o representantes.

(Dirección Nacional de Derechos de Autor, Concepto No. 1-2018-32637, 2018)

Dejando claro la Dirección Nacional de Derechos de Autor, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y como lo prescribe la ley, que el pago por los derechos de autor que representan los gestores individuales no cubre los derechos gestionados por las sociedades de gestión colectiva ni viceversa; por lo que cuando las obras que se utilicen públicamente no pertenezcan a la gestión colectiva, se deberá contar con la autorización, constancia o comprobante de pago, de su titular o del gestor individual que lo represente; y, en caso contrario, cuando se tenga el comprobante de pago del gestor individual pero las obras musicales que se utilizan pertenecen a la sociedad de gestión colectiva, también se deberá contar con el comprobante de pago emitido por esta, sin que en ningún caso un documento pueda reemplazar al otro; pero cuando no se utiliza ninguna obra perteneciente al repertorio de algún gestor individual solo habrá de pagarse los derechos de autor a las sociedades de gestión colectiva en virtud de la universalidad del repertorio que representan y la presunción que tiene, como así lo ha determinado la jurisprudencia constitucional (Dirección Nacional de Derechos de Autor, Circular No. 21, 2016).



8.2.1.3.4. Tener matrícula mercantil vigente.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 333 reconoce que la empresa es la base del desarrollo y, según la Corte Constitucional, el Estado debe estimular el desarrollo empresarial, garantizando “a todos la posibilidad de establecer unidades de explotación económica en los más diversos campos, propiciando así el progreso de la colectividad” (Corte Constitucional, T-014, 1994). En este sentido el artículo 25 del Código de Comercio establece que la empresa es toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios; por lo que, conforme a esa actividad organizada, todo comerciante está en la obligación de matricularse en el registro mercantil como lo indica el artículo 19 del Código de Comercio; el cual, según el artículo 26 de este mismo código, “tendrá por objeto llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad.

Es por ello que la matrícula mercantil tanto del comerciante como de los establecimientos de comercio deberán aparecer en el registro mercantil que para el efecto llevan las Cámaras de Comercio de la respectiva jurisdicción territorial en donde se encuentre ubicado el respectivo establecimiento comercial; el cual, según dicho artículo, será público y “cualquier persona podrá examinar los libros y archivos en que fuere llevado, tomar anotaciones de sus asientos o actos y obtener copias de los mismos” (Decreto-Ley 410, 1971, art. 26).



Conforme a lo anterior, como lo ha expresado la Corte Constitucional (C-621, 2003), el registro mercantil es un instrumento de publicidad para la vida comercial, cuyo objeto no es otro que el de permitir al público el conocimiento de ciertos datos y hechos importantes en la relación mercantil, que:

A diferencia de otros registros que son de naturaleza real, como el registro inmobiliario, el registro mercantil es de naturaleza personal porque lo inscrito es la persona misma en condición de comerciante y los hechos y actos que a él lo afectan frente a terceros. Usualmente se le reconoce un carácter meramente declarativo, en cuanto es simplemente un mecanismo de publicidad de ciertos hechos o actos relevantes en el tráfico mercantil. Es decir, la inscripción en el registro no es un requisito de aquellos que son necesarios para la existencia o para la validez de los actos jurídicos inscritos, sino que únicamente los hace conocidos y por lo tanto “oponibles” a los terceros (...). Por lo anterior, la doctrina señala que la finalidad inmediata del Registro Mercantil es dar seguridad a las relaciones que implican la responsabilidad jurídica del comerciante.”.

(Corte Constitucional, C-621, 2003)

Sobre este particular la jurisprudencia constitucional ha reconocido que:

El registro mercantil es un instrumento de publicidad para la vida comercial, cuyo objeto es permitir al público el conocimiento de ciertos datos relevantes para el tráfico mercantil. Algunos hechos y actividades de esta naturaleza producen efectos no sólo entre



las partes, sino también frente a terceros, por lo cual, por razones de seguridad jurídica, es menester que exista un mecanismo para su conocimiento público. Por ello, la ley impone al comerciante la obligación de dar publicidad a tales hechos o actos, así como su propia condición de comerciante²⁵.

(Corte Constitucional, C-621, 2003)

La misma corporación constitucional, refiriéndose a la finalidad e importancia del registro mercantil, señaló que: “la base de datos constituida por el registro mercantil actualizable anualmente, sugiere la compilación de una información que es connatural a la actividad comercial, en tanto su desarrollo implica tener certeza de quiénes, cómo y con qué se participa en ella” (Corte Constitucional, C-277, 2006); y que:

El registro mercantil permanentemente actualizado, presta a la actividad económica la posibilidad de configuración de uno de sus supuestos más importantes, cual es el de (i) la organización. De la que se deriva igualmente otro elemento esencial no sólo al ejercicio del intercambio comercial sino a la dinámica misma del Estado Constitucional de Derecho, que es (ii) la seguridad jurídica. Todo esto, a través de la satisfacción de otro principio fundamental de las actividades económicas, cual es el de (iii) la publicidad.

(Corte Constitucional, C-277, 2006)

²⁵ La ley mercantil distingue entre la “matrícula mercantil”, que es el registro de la condición de comerciante, y el registro mercantil que es la anotación de los actos, libros, y documentos respecto de los cuales la ley exige publicidad. (Referencia y pie de página de la Corte)



Así, sobre su renovación y la inscripción en el mismo de ciertos hechos o actos relevantes o importantes en la relación mercantil, el artículo 33 del Código de Comercio prescribe que la matrícula mercantil debe ser renovada anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año, y que:

El inscrito informará a la correspondiente cámara de comercio la pérdida de su calidad de comerciante, lo mismo que cualquier cambio de domicilio y demás mutaciones referentes a su actividad comercial, a fin de que se tome nota de ello en el registro correspondiente. Lo mismo se hará respecto de sucursales, establecimientos de comercio y demás actos y documentos sujetos a registro²⁶. Así mismo el artículo 1º del Decreto No. 668 de 1989, al reglamentar parcialmente el Título III del Libro I del Código de Comercio, dispuso que: “La Matricula Mercantil de los comerciantes y de sus establecimientos de comercio, deberá renovarse en el período comprendido entre el primero (1º) de enero y treinta y uno (31) de Marzo de cada año, cualquiera que sea la fecha de la Matricula Mercantil.

Posteriormente el artículo 166 del Decreto-Ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”; integró e incorporó al Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000 (que estaba compuesto por el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes) el Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro creado por el Decreto 2150 de 1995 y otros registros más; disponiendo, además, que estos registros se

²⁶ Ibídem, artículo 33.



renovaran anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año para mantener la actualización del registro y garantizar la eficacia del mismo; lo cual, según la máxima corporación guardiana del orden constitucional, de la supremacía e integridad de la Constitución:

Busca satisfacer objetivos legítimos a la luz del orden constitucional. Así, (i) la estructuración de una base de datos permanentemente actualizada con la información detallada de los comerciantes y sus ocupaciones, (ii) hace de la dinámica económica una actividad organizada y por tanto segura desde el punto de vista económico sino también jurídico.

(Corte Constitucional, C-277, 2006)

Ahora bien, aunque según el artículo 2º literal d de la Ley 232 de 1995 y el artículo 87 numeral 2º de la Ley 1801 de 2016, la carga de la prueba de este requisito recae sobre el empresario o propietario del establecimiento de comercio o el responsable de la actividad comercial debiendo tenerlo físicamente para demostrar su cumplimiento; en virtud del artículo 85 de la ley 1801 de 2016 el cual establece que: “Las cámaras de comercio permitirán el acceso permanente en tiempo real a la administración municipal o distrital correspondiente y a la Policía Nacional a las matrículas mercantiles registradas o modificadas”, el municipio de Medellín y la Policía Nacional tienen un convenio interinstitucional con la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y CONFECAMARAS, respectivamente, para que las autoridades administrativas de policía puedan consultar por medios electrónicos en tiempo real su cumplimiento, facilitándole a las autoridades de policía competentes la verificación de este requisito dentro de



las actuaciones que adelanten, comprobando en tiempo real su cumplimiento, y la consecuente imposición de las medidas correctivas o sancionatorias a que haya lugar en caso de su incumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92 numerales 5° y 16 de la Ley 1801 de 2016.

8.2.1.4. Requisitos documentales exigibles para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio.

El marco de legalidad previsto por el legislador en la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, descrito anteriormente, fue precisado posteriormente por el Decreto No. 1879 de 2008, “por el cual se reglamentan la Ley 232 de 1995, el artículo 27 de la Ley 962 de 2005, los artículos 46, 47 y 48 del Decreto Ley 2150 de 1995 y se dictan otras disposiciones”; señalando con mucha claridad, en su artículo 1°, cuales requisitos de los previstos por el legislador para el funcionamiento de los establecimientos de comercio le eran exigibles documentalmente a los propietarios de dichos establecimientos de comercio, los cuales debían de tener o poseer físicamente para serle exhibidos o aportados a la autoridades competentes cuando le fueran requeridos, de la siguiente manera:

Artículo 1°. Requisitos documentales exigibles a los establecimientos de comercio para su apertura y operación. Las autoridades distritales y municipales al momento de realizar visitas de control, sólo podrán exigir a los propietarios de establecimientos de comercio, los siguientes documentos:



- a) Matrícula mercantil vigente expedida por la Cámara de Comercio respectiva.
- b) Comprobante de pago expedido por la autoridad legalmente competente, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias, solamente cuando en el establecimiento se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor.
- c) Registro Nacional de Turismo, tratándose de prestadores de servicios turísticos a que se refiere el artículo 13 de la Ley 1101 de 2006.

Este último requisito del Registro Nacional de Turismo resulta exigible a los establecimientos prestadores de servicios turísticos como lo hacía la norma transcrita anteriormente, en virtud de lo estatuido en el artículo 142 del Decreto-Ley 2106 de 2019 que modificó el artículo 61 de la Ley 300 de 1996, que había sido modificado por el párrafo 2º del artículo 13º de la Ley 1101 de 2006, el cual en su párrafo 1º prescribe que: “La obtención del registro será requisito previo y obligatorio para el funcionamiento de los establecimientos turísticos”, que es la misma norma que se encontraba contenida en el párrafo 2º del artículo 13º de la Ley 1101 de 2006 y que fuera declarado exequible por la Corte Constitucional, al indicar que dicho requisito “no desconoce lo que la Corte ha denominado el “núcleo esencial” de la libertad de empresa ni implica un sacrificio desproporcionado de la misma” (Corte Constitucional, C-263, 2011); y que el Registro Nacional de Turismo:



Es idóneo para alcanzar este propósito. Como en el caso de Registro Mercantil, el Registro Nacional de Turismo, en tanto es de divulgación pública²⁷, permite que los usuarios de servicios turísticos conozcan los prestadores que existen en el mercado y la clase de servicio que prestan para efectos de elegir las mejores condiciones. (Corte Constitucional, C-263, 2011)

La importancia de exigirle a los establecimientos de comercio prestadores de servicios turísticos el Registro Nacional de Turismo para su apertura y operación, como lo hace el artículo 1o literal c) del Decreto No. 1879 de 2008, también fue precisada por el máximo tribunal de la justicia contenciosa en el país en la Sentencia del 21 de enero de 2021, en la que dicha corporación judicial afirmó que: si bien, en la Ley 232 de 1995 “no se encuentra estipulado de manera expresa el requisito de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, como presupuesto para el funcionamiento de un establecimiento encargado de la prestación de dicho servicio” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 110010324000 20110005300, 2021), este requisito tiene origen en normas de rango legal y especial anteriores a la expedición del Decreto No. 1879 de 2008, como las establecidas en las leyes 300 de 1996 y 1101 de 200, por lo que, según el Consejo de Estado: “La inscripción en el Registro Nacional de Turismo por parte de los establecimientos de comercio encargados de la prestación de servicios turísticos, se constituye en un requisito indispensable y obligatorio para su funcionamiento.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 110010324000 20110005300, 2021).

²⁷ El artículo 3 del Decreto 504 de 1997 señala: “Publicidad El Registro Nacional de Turismo será público. En consecuencia, cualquier persona podrá consultarlo, observando las reglas que señale el Ministerio de Desarrollo Económico para que se garanticen su conservación e integridad” (Pie de página de la Corte)



Por tal razón, los propietarios de los establecimientos de comercio abiertos al público sólo están obligados legal y reglamentariamente a tener y exhibir cuando se lo requiera la autoridad competente respectiva: el Certificado de Registro Mercantil en donde conste la matrícula mercantil vigente expedida por la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción territorial; el comprobante de pago por derechos de autor expedido por la entidad legalmente reconocida de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias cuando en su establecimiento se ejecuten públicamente obras musicales causantes de este derecho; y el Registro Nacional de Turismo cuando se trate de un establecimiento prestador de servicios turísticos a los que se refiere el artículo 62 de la Ley 300 de 1996 modificado por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006, como lo dispone el artículo 1º del Decreto No. 1879 de 2008.

Siendo únicamente los documentos correspondientes a los requisitos previstos en el artículo 1º del mencionado decreto los que todo propietario de establecimiento de comercio debe tener o poseer para exhibírselos y/o aportárselos a las autoridades competentes cuando les sean requeridos por estas, so pena ser sancionado por ellas si no los exhibe en el momento de la visita conforme a lo dispuesto por el párrafo de dicho artículo, el cual dispone que: “El propietario de establecimiento podrá ser sancionado por la autoridad de control competente, si no exhibe en el momento de la visita los documentos a que hace referencia el presente artículo”, y no ningún otro documento o requisito distinto a los allí establecidos puesto que como lo establece el párrafo del artículo 2º del mismo decreto:



De acuerdo con lo señalado en el artículo 27 de la Ley 962 de 2005, para acreditar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el presente artículo no podrá exigirse conceptos, certificados o constancias distintos a los expresamente enumerados en la Ley 232 de 1995.

De ahí que ningún propietario de establecimiento podrá ser requerido o sancionado por las autoridades de control y vigilancia de la actividad comercial, o por la Policía Nacional si, cumpliendo con las condiciones definidas por la ley, no exhibe documentos distintos a los previstos en el artículo 1° del presente Decreto. En consecuencia, se prohíbe exigir la tenencia y/o renovación de licencias de funcionamiento, permisos, patentes, conceptos, certificaciones, como medio de prueba de cumplimiento de las obligaciones previstas por el Legislador.

(Decreto 1879, 2008, art. 2)

8.2.1.5. Requisitos de cumplimiento exigibles para el funcionamiento de los establecimientos de comercio.

Dentro de ese marco de legalidad establecido para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, el artículo 2° del Decreto No. 1879 de 2008 indicaba aquellos requisitos de los previstos en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 que, además de los que estaban indicados en el artículo 1° del citado decreto, el establecimiento comercial una vez abierto al



público y durante su funcionamiento su propietario debería cumplir, correspondiéndole a la autoridad de policía competente su verificarlos, así:

Artículo 2°. Requisitos de cumplimiento exigibles a los establecimientos de comercio para su operación. Una vez abierto al público y durante su operación, el propietario del establecimiento de comercio -además de los requisitos señalados en el artículo anterior- deberá cumplir con:

- a) Las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9a de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia.
- b) Las normas expedidas por la autoridad competente del respectivo municipio, referentes a uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación.

Estos dos requisitos, que también estaban establecidos en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995, los propietarios de los establecimientos de comercio sólo tenían la obligación de cumplirlos pero no estaban obligados a tenerlos o exhibirlos como así lo indicaban dichos artículos; y las autoridades competentes no debían exigir su tenencia so pena de verse incurso en las sanciones previstas en la ley como lo prescribían los artículos 7° del Decreto No. 1879 de 2008, y 5° de la Ley 232 de 1995 que establecía que: “Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos ni autorizados por el legislador, incurrirán por ese solo hecho en falta gravísima, sancionable conforme a las disposiciones previstas en el Código Único Disciplinario”.



En tanto, como lo preceptuaba el artículo 1° del Decreto No. 1879 transcrito anteriormente, los propietarios de los establecimientos de comercio no estaban obligados a aportar ningún otro documento diferente a los indicados en este artículo, puesto que era el artículo 2° literales a) y b) de la Ley 232 de 1995 y los literales c) y d) del artículo 2° del Decreto No. 1879 de 2008 los que prescribían que dichos requisitos se debían era de cumplir, sin establecer que se debían tener o aportar; como sí lo disponían los literales c) y d) del mismo artículo de la citada ley para los otros dos requisitos allí establecidos, y su verificación competía a las autoridades respectivas de policía conforme lo establecía el artículo 3° de la mencionada ley en cumplimiento de su función de inspección, vigilancia y control, de los establecimientos comerciales.

Por lo tanto, no era menester ni procedente que los propietarios de los establecimientos de comercio abiertos al público debieran tener físicamente los requisitos previstos en los literales a) y b) del artículo 2° de la Ley 232 de 1995 para exhibírselos a las autoridades de policía competentes con la finalidad de probar su cumplimiento, ya que el artículo primero del Decreto No. 1879 de 2008, reglamentario de la Ley 232 de 1995 y del artículo 27 de la Ley 962 de 2005, solo les exigían que tuvieran y exhibieran los documentos allí previstos como eran: la matrícula mercantil vigente expedida por la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción; el comprobante de pago por derechos de autor expedido por la entidad competente según lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias cuando en el establecimiento se ejecutaba públicamente obras musicales causantes del mencionado derecho; y el Registro Nacional de Turismo cuando se trataba de establecimientos prestadores de servicios turísticos a



los que se refiere el artículo 62 de la Ley 300 de 1996 modificado por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006; y no ningún otro documento o requisito.

8.2.1.6. La Ley 232 de 1995 frente a la Ley 1801 de 2016.

Aunque la Ley 1801 a través de su artículo 242 derogó la Ley 232 de 1995, en su artículo 239 dispuso que la misma debiera continuar aplicándose para aquellos procedimientos iniciados antes de su entrada en vigencia²⁸, de la siguiente manera:

ARTICULO 239. APLICACIÓN DE LA LEY. Los procedimientos por contravenciones al régimen de Policía, así como los procedimientos administrativos sustituidos por la presente ley, que a la fecha de la entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación.

En este sentido, al momento de la culminación del presente trabajo de investigación, la inmensa mayoría de los procedimientos administrativos sancionatorios que se adelantaban en las diferentes inspecciones de policía del municipio de Medellín contra los propietarios de los establecimientos comerciales eran por el presunto incumplimiento de los requisitos que se encontraban previstos por el legislador en el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para garantizar su debido y legal funcionamiento; por lo que, de acuerdo con el precepto legal transcrito

²⁸ Es decir, para aquellos procedimientos iniciados antes del 30 de enero de 2017, fecha en que entró en vigencia la Ley 1801 de 2016; ya que la misma fue publicada en el Diario Oficial No. 49.949 del 29 de julio de 2016, y su artículo establece que: *“La presente ley regirá seis (6) meses después de su promulgación”*.



anteriormente, estos procedimientos continuaron instruyéndose conforme al procedimiento establecido en la parte primera de la Ley 1437 de 2011 según lo dispuesto en el régimen sancionatorio que estaba estatuido en el artículo 4° de la misma ley.

De ahí la relevancia del presente trabajo de investigación ante los innumerables procedimientos administrativos sancionatorios iniciados antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia o Ley 1801 de 2016, que aún en vigencia de este nuevo ordenamiento jurídico continuaron tramitándose en dichas agencias administrativas por el presunto incumplimiento de los requisitos previstos en la ley 232 de 1995.

Sin embargo no todos estos procedimientos llegaron a su culminación y, muchos de ellos, debieron ser archivados sin que se adelantara íntegramente el procedimiento sancionatorio consagrado en la parte primera del CPACA, conforme a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 para la imposición de las medidas pertinentes previstas en sus diferentes etapas contra quienes incumplieran los requisitos exigidos por el artículo 2° ejusdem, debido a la caducidad de la facultad sancionatoria que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones consagrada en el artículo 52 del CPACA; quedando evidenciado, de esta manera, como en el municipio de Medellín también hubo una vulneración al debido proceso ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, en este caso en su garantía de “un debido proceso público sin dilaciones injustificadas” como lo consagra el inciso cuarto del artículo 29 superior debido a la demora inusitada para su tramitación.



Sin que lo anterior desdibuje, de ninguna manera, la importancia del presente trabajo de investigación puesto que ello lo que hizo fue reafirmar la tesis expuesta en el mismo, de que las autoridades administrativas de policía en el municipio de Medellín no aplicaron correctamente el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el CPACA ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, vulnerando el debido proceso; máxime cuando el análisis jurídico y jurisprudencial desarrollado en el mismo resultan aplicables al nuevo marco normativo del procedimiento único de policía establecido en la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, debido a que los requisitos exigidos de manera obligatoria por el artículo 87 de este nuevo Estatuto de Policía para el ejercicio de cualquier actividad comercial, como la que se desarrolla en los establecimientos de comercio, y de todas las demás que enumera dicho artículo, son los mismos requisitos que exigía obligatoriamente el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para el ejercicio del comercio en los establecimientos abiertos al público, como se verá más adelante.

De esta manera en relación con los requisitos exigidos para cumplir cualquier actividad económica, y dentro de esta la que se desarrolla en los establecimientos de comercio abiertos al público, entendida de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1801 de 2016 como:

La actividad lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público.



El legislador estableció en el artículo 87 ejusdem los requisitos que se deben cumplir obligatoriamente para su ejercicio, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 87. REQUISITOS PARA CUMPLIR ACTIVIDADES ECONÓMICAS. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:

1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.
2. Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad.
3. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional.
4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.



Durante la ejecución de la actividad económica deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

1. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva.
2. Cumplir con los horarios establecidos para la actividad económica desarrollada.
3. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía.
4. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente.
5. Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día.
6. Para ofrecer los servicios de alojamiento al público u hospitalidad, se debe contar con el registro nacional de turismo.

Observándose a simple vista que el legislador, en desarrollo del derecho constitucional de la libertad de empresa y la iniciativa privada consagrado en el artículo 333 superior, estableció en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, igual a como lo hizo en la Ley 232 de 1995, los requisitos que se deben cumplir de manera obligatoria para el ejercicio de las actividades allí indicadas, dentro de ellas la de cualquier actividad comercial como la que se ejerce en los establecimientos de comercio; los cuales son los mismos requisitos que el artículo 2º de la Ley



232 de 1995 exigía obligatoriamente para el ejercicio del comercio en los establecimientos abiertos al público, con excepción de los nuevos requisitos establecidos en los numerales 4° y 3° de sus incisos primero y segundo como los de: contar con la autorización o permiso expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado para la comercialización de equipos terminales, y el de cumplir con las condiciones de seguridad humana, respectivamente; por lo que, a pesar de que la Ley 232 de 1995 fue derogada expresamente por el artículo 242 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, todos y cada uno de los requisitos que aquella exigía para el legal funcionamiento de los establecimientos comerciales quedaron previstos en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 para el ejercicio de actividades económicas, como la que se ejerce en los establecimientos de comercio abiertos al público.

Así mismo, como también se aprecia en la norma legal transcrita anteriormente, igual a como ocurría en la Ley 232 de 1995, por disposición del legislador dichos requisitos se deben cumplir y no tener ni exhibir, con excepción de los previstos en los numerales 4° de su inciso primero y 5° y 6° de su inciso segundo, como son los de: contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado para la comercialización de equipos terminales móviles; mantener y presentar el comprobante de pago sobre derechos de autor al día para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de dicho derecho expedido por la entidad legalmente reconocida de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias; y el registro nacional de turismo cuando se trate de establecimientos



prestadores de servicios turísticos a los que se refiere el artículo 62 de la Ley 300 de 1996 modificado por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006, respectivamente.

Además, aunque el numeral 2º del inciso primero del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 obliga a “mantener vigente la matrícula mercantil de la cámara de comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad”, radicando en el empresario la carga de la prueba del cumplimiento de este requisito; el artículo 85 de la misma ley prescribe que: “Las cámaras de comercio permitirán el acceso permanente en tiempo real a la administración municipal o distrital correspondiente y a la Policía Nacional a las matrículas mercantiles registradas o modificadas”; por lo que, de acuerdo con este precepto legal, este requisito puede ser verificado directamente por las autoridades de policía ante estas entidades, permitiéndoles constatar en tiempo real si la actividad que se ejerce en determinado lugar cuenta o no con matrícula mercantil vigente.

Así las cosas, conforme al artículo 87 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los propietarios de los establecimientos de comercio abiertos al público sólo tienen la obligación legal de tener y exhibir cuando le sean requeridos por la respectiva autoridad competente de policía los requisitos estipulados en el numeral 4º de su inciso primero, y 5º y 6º de su inciso segundo; por lo que ningún propietario de establecimiento de comercio debe ser sancionado por las autoridades de policía que ejercen inspección, vigilancia y control de la actividad comercial, si cumpliendo con las condiciones y requisitos definidos por la citada norma legal no exhibe documentos distintos a los anteriormente indicados; en tanto, de acuerdo



con dicha preceptiva, los propietarios de dichos establecimientos no están obligados a aportar ni exhibir ningún otro documento diferente a los anteriormente indicados, como constancias, conceptos o certificaciones que no hayan sido previstos o autorizados por el legislador, como medio de prueba para su cumplimiento.

Puesto que es esta misma norma legal la que precisa que los demás requisitos se deben es de cumplir, sin establecer que se deban tener o aportar para comprobar su cumplimiento, por lo que su verificación corresponde a las autoridades de policía competentes; quienes, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 1º del mismo artículo, podrán verificarlos en cualquier momento al practicar visitas de inspección, vigilancia y control a los establecimientos de comercio o a los lugares en donde se ejerza cualquier actividad económica, “para lo cual podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas”.

Ello en armonía con el artículo 84 constitucional que dispone que: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencia o requisitos adicionales para su ejercicio”, como así también lo dispone el párrafo 2º de la citada norma legal al indicar que: “Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley” (Ley 1801, 2016, art. 87), y ninguno de los preceptos o apartes de la Ley 1801 de 2016 establece que esos requisitos se deban tener y/o exhibir para demostrar su cumplimiento.



Este mismo artículo también prescribe que los cuatro primeros requisitos allí establecidos se deben cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica, y los seis restantes cumplirse durante la ejecución de la misma; con una diferencia en lo relacionado con la comunicación de la apertura del establecimiento puesto que ya no se hace ante las oficinas de planeación de la entidad territorial o de quien haga sus veces como lo disponía el artículo 1º literal e) de la ley 232 de 1995 sino ante el comandante de estación o subestación de policía del lugar donde este funcione como lo establece el numeral 3º del inciso primeros del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016.

Además se debe tener en cuenta que, en relación con el requisito de cumplir con las normas referentes al uso de suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación establecido en el artículo 87 numeral 1º de la misma ley, el legislador a través del artículo 134 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”, le adicionó al artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 el párrafo 7º, disponiendo en el mismo que: “En todo caso, el control de uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación, es exclusiva de los Inspectores de Policía” (Ley 1955, 2019, art., 134), y que en estos casos: “No procederá la medida de suspensión temporal de actividades”; quitándole, de esta manera, al personal uniformado de la Policía Nacional la competencia para verificar el cumplimiento del citado requisito, así como a los comandantes de estación, subestación y de centros de atención inmediata de la Policía Nacional la atribución de “conocer



en primera instancia la aplicación de la medida de suspensión temporal de la actividad” (Ley 1801, 2016, art. 209) prevista en el artículo 209, numeral 3° de la Ley 1801 de 2016.

8.2.1.7. La delegación en la Ley 232 de 1995 y la efectuada por el alcalde de Medellín a los inspectores de policía y corregidores.

Si bien el legislador, al consagrar en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 el régimen sancionatorio para actuar contra quien no cumpla con los requisitos previstos en el artículo 2° de la misma ley, habilitó al alcalde para delegar la función que dicho artículo le asigna para imponer las sanciones allí previstas a quienes incumplan con dichos requisitos; esto no significaba que el burgomaestre local pudiera delegar dicha atribución de cualquier manera, sin ninguna restricción, o en cualquier funcionario de la administración; puesto que la delegación es una institución jurídica de rango constitucional cuyos fundamentos jurídicos fueron consagrados inicialmente por el constituyente en el artículo 209 de la Constitución Política al disponer que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”; y, seguidamente, en su artículo 211 desarrolló esta institución jurídica, autorizando la delegación de funciones administrativas, de la siguiente manera:

La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del



Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

Estableciendo dicha norma, por una parte, la posibilidad de que el Presidente de la República pueda delegar en los funcionarios allí enunciados las funciones que la ley determine; y, por la otra, la delegación de funciones que pueden efectuar otras autoridades administrativas en sus subalternos o en otras autoridades conforme a las condiciones que fije la ley; o sea que, por mandato constitucional, la ley es la que debe fijar las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar sus funciones.

De ahí, entonces, que bajo el mandato de la actual Carta Política no sea posible que las autoridades administrativas puedan delegar sus funciones sin restricción alguna como se hacía en vigencia de la vieja Constitución de 1886, que entendía la delegación como una simple forma de desconcentración y que junto a la adscripción de funciones eran las dos alternativas de las que disponían los servidores públicos para transferir funciones en la desconcentración territorial o en la jerárquica; en tanto, por mandato del artículo 211 superior, la delegación de funciones debe sujetarse a las condiciones y términos que establezca la ley.

Posteriormente el Congreso de la República, en cumplimiento y desarrollo de los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 209 y 211 de la Constitución Política, mediante la Ley 489 de 1998 reguló la institución jurídica de la delegación estableciendo en su artículo 9º que: “Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el



ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias”.

Indicando a renglón seguido, en la misma norma legal, las autoridades administrativas que pueden delegar sus funciones y en que funcionarios puede recaer dicha delegación, de la siguiente manera:

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

Con lo cual el legislador, en cumplimiento del mandato constitucional consagrado en el artículo 211 superior de que la ley es la que debe fijar las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar sus funciones en sus subalternos o en otras autoridades, estableció en la norma transcrita anteriormente que las autoridades administrativas allí indicadas, y dentro de ellas los alcaldes, en su condición de representantes legales de las entidades descentralizadas territorialmente con estructura independiente y autonomía administrativa llamadas municipios, se encuentran habilitados para transferir mediante acto de delegación los



asuntos a ellos confiados por la Constitución y la ley únicamente en los empleados públicos con funciones afines o complementarias de los niveles directivo y asesor vinculados a la respectiva entidad territorial.

Lo que también encuentra sustento y guarda armonía con lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 30 de la Ley 1551 de 2012, el cual prescribe que: “El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal”; puesto que, de conformidad con el artículo 16 del Decreto 785 de 2005, los secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos son servidores públicos del nivel directivo como lo exige el artículo 9º de la ley 489 de 1998; el cual indica que las autoridades administrativas allí previstas, dentro de ellas los alcaldes como representantes legales de las entidades descentralizadas territorialmente con estructura independiente y autonomía administrativa denominadas municipios, solo pueden delegar sus funciones en los empleados públicos del nivel directivo y asesor.

Restricción o condición legal esta, de radicar exclusivamente en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente la posibilidad de ser sujetos de delegación por parte de las autoridades administrativas a quienes el artículo 9º la Ley 489 de 1998 autoriza a delegar sus funciones, como a los alcaldes, que fuera declarada ajustada a la Carta Superior por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-561 de 1999, ante demanda de inconstitucionalidad en la que actor la consideraba discriminatoria y violatoria de la



Constitución por restringir el acto de delegación solo a los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente.

Sentencia de constitucionalidad en la que la alta corporación constitucional al analizar la constitucionalidad de la expresión “en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente” contenida en el artículo 9° la Ley 489 de 1998, consideró que dicha expresión no es discriminatoria como lo consideraba el actor y, por el contrario, se ajusta a la Constitución en atención a que:

El artículo 211 de la Constitución Política, señala que la **ley** fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades; es decir, al órgano legislativo, le corresponde dentro del ámbito de sus funciones y, en el marco que le fija la Constitución, señalar las condiciones a las cuales se sujetará ese acto de delegación, y, además, señalar de manera expresa, en quiénes podrá recaer, es decir, cuáles serán los funcionarios destinatarios de tal delegación.

(Corte Constitucional, C-561, 1999)

Por lo que, de acuerdo con lo señalado por la Corte en la misma providencia, la expresión del artículo 9° de la Ley 489 de 1998 de radicar de manera exclusiva en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente la posibilidad de ser sujetos de delegación “no hace otra cosa que desarrollar la norma constitucional mencionada, al señalar los empleados en los cuales puede recaer el acto de delegación” (Corte Constitucional, C-561, 1999).



Lo cual, según lo manifestado por la misma corporación constitucional en la citada sentencia, resulta razonable:

Como quiera que las autoridades administrativas a quienes se autoriza a delegar funciones, a las que se refiere la norma, no son otras, que los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa, de una parte; y, de otra, en la misma disposición acusada se indica en quiénes se puede delegar, a saber, “en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente”, lo que no vulnera la Constitución.

(Corte Constitucional, C-561, 1999)

Puesto que, según lo manifestado por la alta corporación constitucional en la misma providencia:

Los empleados públicos que se encuentran al frente de estos organismos tienen una delicada tarea a desarrollar y, es por esta razón, que la misma Constitución Política los faculta para delegar el ejercicio de sus funciones, defiriendo a la ley, el señalamiento de las condiciones de ese acto de delegación. Así pues, también la ley, al fijar o señalar esas “condiciones” debe tener en cuenta, la relevancia y trascendencia de las funciones delegables y, por lo tanto, indicar las personas que por sus calidades profesionales y cercanía con las personas que tienen a su cargo la dirección y manejo de las entidades mencionadas..., pueden entrar en determinado momento a realizarlas bajo su



responsabilidad, en el entendido eso sí, de que actúan bajo las orientaciones generales que le indique el titular de la función, sobre el ejercicio de las funciones delegadas, como lo establece la misma Ley 489 de 1998 en el artículo 10.

(Corte Constitucional, C-561, 1999)

De ahí que la Corte Constitucional, en relación con el hecho de que los funcionarios de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente sean los únicos que pueden ser sujetos de delegación, llegara a la conclusión en la citada sentencia que:

No es de recibo, por tanto, la interpretación que de la norma hace el actor, ni sus argumentos, por cuanto, no se puede predicar que el acto de delegación de las autoridades administrativas presente una discriminación respecto de los demás servidores públicos de los niveles ejecutivo, profesional, administrativo, etc., ya que, dichos servidores públicos también colaboran en la medida de sus competencias, en el desarrollo y ejecución de las funciones que les son propias a las entidades, pero como se dijo, la delicada naturaleza de las funciones que desarrollan estos organismos, hacen que el acto de delegación en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor sea razonable y carente por completo de vicio alguno de inconstitucionalidad.

(Corte Constitucional, C-561, 1999)

De esta manera, la máxima corporación guardiana del orden constitucional, de la integridad y supremacía de la Constitución sentó el precedente superior de que los funcionarios



indicados en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998 y, dentro de ellos, los Alcaldes como representantes legales de las entidades con estructura independiente y autonomía administrativa llamadas municipios, solo puedan delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente.

En esa misma línea jurisprudencial el máximo Tribunal de la justicia contenciosa administrativa en el país también se pronunció en la Sentencia del 5 de noviembre 2009 en el sentido de que la delegación de funciones debe recaer en funcionarios del nivel directivo o asesor, de la siguiente manera:

La delegación de funciones no necesita de la existencia del cargo o sección específica dentro de la nomenclatura de la entidad, pues basta que se haga esa designación como reza la norma “**de colaboradores o empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente**”, regla que se acompaña con el artículo 211 de la Carta política que confió al legislador fijar “las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 5 de noviembre, 2009)

Precisando el órgano de cierre de la justicia contenciosa administrativa en el país en la misma providencia su jurisprudencia, de la siguiente manera:



Como lo señalan el artículo 211 de la Constitución y la Ley 489 de 1998 la delegación debe recaer en un subalterno, de modo que la inexistencia del cargo de Gerente del Proceso de Reestructuración, en nada vicia la delegación, si es que ésta recaer en un empleado público de nivel directivo, asesor o en un colaborador como reza la norma copiada.

Según da cuenta el documento del folio 155, el delegatario era Director Administrativo de la Secretaría General y fue comisionado para ejecutar la reestructuración, de manera que al demandante no le bastaba demostrar que el cargo no existía, sino acreditar que la delegación no recayó en subalterno de cargo directivo, carga probatoria que no cumplió; en contraste, aparece demostrado lo contrario, es decir que el delegatario sí ejercía funciones directivas. Entonces, los actos acusados no se resienten de ilicitud, pues la delegación recayó en funcionario de nivel directivo o asesor.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 5 de noviembre, 2009)

Precedente este del Consejo de Estado, de que la delegación de funciones administrativas solo puede recaer en funcionarios de los niveles directivos y asesor del organismo correspondiente, que fuera reiterado posteriormente por la misma corporación judicial en la Sentencia del 30 de agosto de 2012, al afirmar que:



La Ley 489 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 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, reguló el instituto jurídico de la delegación, previendo, en su artículo 9º que “[l]as autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias”; que la delegación recaerá “...en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley”; y que “[l]os representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley”²⁹.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 30 de agosto, 2012)

Por lo que, como lo manifestó el Consejo de Estado en la misma providencia: “A la luz de este ordenamiento jurídico, los alcaldes, como representantes legales de los municipios [entidades descentralizadas territorialmente] se encuentran habilitados para delegar sus funciones, de conformidad con los criterios establecidos en la ley” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de noviembre, 2009).

²⁹ Negrillas del Consejo de Estado



Jurisprudencia esta, que fuera reiterada posteriormente por la misma corporación judicial, al señalar en otras de sus providencias que: “en la legislación colombiana los alcaldes pueden delegar funciones administrativas en empleados públicos de los niveles directivo y/o asesor” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de septiembre, 2016); en la que, para resolver el asunto que fuera puesto a su consideración, primero estimó pertinente “analizar si el cargo de Profesional Especializado C.A.L.I. es directivo o asesor, para determinar si le permite ser beneficiario de la delegación de las funciones” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de septiembre, 2016).

Al respecto dicha corporación judicial manifestó en esta misma sentencia que: “La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha ocupado de analizar la naturaleza jurídica del cargo de Profesional Especializado C.A.L.I, especialmente en la sentencia del 27 de abril de 2015³⁰” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de septiembre, 2016); en la que después de analizar el origen y desarrollo de los C.A.L.I., concluyó que: “**no es la denominación del empleo sino sus funciones las que determinan su naturaleza. En ese sentido, estableció que el cargo de Profesional Especializado C.A.L.I es uno de nivel directivo**”³¹ (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de septiembre, 2016), o sea, que “es un servidor público con funciones directivas y de asesoría en

³⁰ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, CP: Alfonso Vargas Rincón. Bogotá, D.C., Veintisiete (27) De Abril De Dos Mil Quince (2015). Radicación Número: 76001-23-31-000-2011-01565-01(3966-13) Actor: Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos del Municipio de Santiago de C.A.L.I–Sintepumcali. Demandado: Alcalde Del Municipio De Santiago De Cali. (Pie de página del Consejo de Estado).

³¹ Negrillas del Consejo de Estado.



armonía con los preceptos normativos citados en el que pueden ser delegadas dichas funciones” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de septiembre, 2016).

Concluyendo en esta providencia, el alto tribunal de la justicia contenciosa administrativa en el país, que:

En este caso, sí es posible la delegación de funciones administrativas, siempre y cuando no exista prohibición expresa de la Ley y recaiga en empleados públicos de los niveles directivo y/o asesor. Como no hay prohibición normativa para delegar y el cargo de Profesional Especializado C.A.L.I es la de servidor público con funciones directivas y de asesoría, el acto demandado no incurrió en la nulidad incoada y por ende no se accederá a las pretensiones de la demanda.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de septiembre, 2016).

De esta manera la jurisprudencia contenciosa administrativa deja en claro que la delegación de funciones administrativas por parte de los alcaldes y demás autoridades indicadas en el artículo 9° de la Ley 489 de 1998 es susceptible de hacerse siempre y cuando no exista prohibición expresa de la ley y esta recaiga en empleados públicos de los niveles directivos o asesor con funciones afines y/o complementarias vinculados al organismo correspondiente.



Como corolario de lo anterior, en un caso de delegación de funciones por parte del Alcalde de Medellín a los Inspectores de Policía y Corregidores de esta municipalidad, el Tribunal Administrativo de Antioquia con fundamento en la jurisprudencia constitucional y administrativa acabada de transcribir, mediante Sentencia del 28 de septiembre de 2017 declaró la nulidad de los artículos primero y segundo del Decreto Municipal No. 1226 del 18 de mayo de 2006, del artículo primero del Decreto Municipal No. 0361 de 2007 y de las expresiones “Inspectores de Policía y Corregidores Municipales” contenidas en el artículo segundo de este mismo decreto, en la que dicho tribunal manifestó lo siguiente:

Efectivamente los actos demandados se encuentran parcialmente afectados de ilegalidad, pues la delegación es institución reglada por la ley y en ella se advierte que los Alcaldes Municipales pueden delegar en sus funcionarios públicos de nivel Director o Asesor, no obstante, tal como lo advierte el actor, algunos de los delegatarios establecidos en las normas demandadas no se encuentran catalogados en esos niveles, pues se encuentran con tareas asignadas del nivel profesional, lo que implica necesariamente que no pueden ser objeto de delegación de funciones por el Burgomaestre municipal.

(Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, Sentencia del 28 de septiembre, 2017).

Quedando claro que la delegación de funciones administrativas solo es factible hacerla en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor del órgano correspondiente; por lo que los alcaldes no están habilitados para delegar sus funciones en cualquier funcionario sino que esta debe hacerse conforme a los postulados jurídicos previstos en la Constitución Política



y la ley, además, de acuerdo con los lineamientos de la jurisprudencia constitucional y administrativa al respecto, los cuales armónicamente establecen que la delegación de funciones administrativas solo es posible hacerla en los empleados públicos con funciones afines o complementarias de los niveles directivo o asesor, adscritos al organismo correspondiente.

Situación ésta íntimamente ligada a la competencia como elemento fundamental integrador del debido proceso, que entraña el respeto por su garantía constitucional del juez natural en el ejercicio del ius puniendi dentro de la facultad sancionadora del Estado, ya que los ciudadanos presuntos infractores de una conducta tipificada previamente por el legislador como sancionable solo deben ser investigada y sancionada por la autoridad que ostente la competencia, en pleno acatamiento a lo consagrado en el artículo 29 superior que indica 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” (Const., 1991, art. 29); que para el caso del incumplimiento de los requisitos que se encontraban establecidos en el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 no era otro sino el alcalde, quien haga sus veces o el funcionario que reciba la delegación, que con fundamento en las normas constitucionales y legales que regulan la institución jurídica de la delegación y la jurisprudencia constitucional y administrativa sobre el asunto deben ser del nivel directivo o asesor.

Sin embargo el Alcalde de Medellín, haciendo uso de la atribución que les conferían a los burgomaestres locales el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 para delegar la función de actuar contra quien no cumpla con los requisitos previstos en el artículo 2º de la citada ley, expidió el Decreto No. 078 del 17 de enero de 1996, “Por medio del cual se delegan unas funciones”,



delegando “en los Inspectores Municipales de Policía, Permanencia, Especiales y Corregidores la facultad atribuida al Alcalde Municipal por el Artículo 4º de la ley 232 de 1995” (Alcaldía de Medellín, Decreto No. 078, 1886); y el Decreto No. 2317 del 26 de octubre de 2005, “Por medio del cual se dejan sin vigencia unos actos administrativos y se dictan otras disposiciones”, reafirmando dicha delegación al disponer que: “Los asuntos relacionados con la aplicación de Ley 232 de 1995, serán tramitados en única instancia por los inspectores de policía urbanos, de permanencia y los corregidores atendida la delegación que les fuera conferida por el Decreto Municipal N° 078 del 17 de enero de 1996” (Alcaldía de Medellín, Decreto No. 2317, 2005).

Anteriores decretos delegatorios que, de acuerdo con los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales indicados anteriormente, fueron expedidos sin acatar las prescripciones constitucionales y legales que regulan la institución jurídica de la delegación, en especial las consagradas en el los artículos 211 superior, 92 de la Ley 136 de 1994 y 9º de la Ley 489 de 1998 puesto que a través de los mencionados actos administrativos el Alcalde de Medellín delegó en los Inspectores de Policía Urbana y en los Corregidores Municipales la función atribuida al burgomaestre local respecto a la imposición de las medidas que estaban previstas en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995, quienes no son secretarios de despacho o jefes de departamentos administrativos de la alcaldía ni tampoco ostentan la calidad de empleados públicos de los niveles directivos o asesor como lo exigen los artículos 92 de la Ley 136 de 1994 y 9º de la Ley 489 de 1998, respectivamente; ya que dichos funcionarios, de conformidad con el artículo 18 del Decreto No. 785 de 2005, son empleados públicos del nivel profesional y no del nivel directivo o asesor.



Por eso, dichos actos administrativos no cumplen con las prescripciones constitucionales y legales que regulan la institución jurídica de la delegación, especialmente con la restricción o condición legal de que la delegación administrativa de funciones solo es posible hacerla en los empleados públicos de los niveles directivo o asesor con funciones afines o complementarias, encontrándose por ello inmersos en la violación del debido proceso en sus garantías constitucionales del principio de estricta legalidad y del juez natural; lo que llevó al Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín a través de la Sentencia No. 0109 del 5 de diciembre de 2018 a declarar la nulidad del Decreto Municipal No. 078 del 17 de enero de 1996 y del artículo 2º del también Decreto Municipal No. 2317 del 26 de octubre de 2005, mediante los cuales el Alcalde de Medellín delegó en los inspectores de policía urbana y en los corregidores municipales la función atribuida a los alcaldes para la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995, con fundamento en que:

Es claro que tanto los Inspectores Municipales de Policía, Permanencia, Especiales como los Corregidores son servidores públicos del nivel profesional; razón por la cual y al no ubicarse estos cargos en el nivel directivo o asesor, no es posible la delegación efectuada a través de los decretos demandados.

(Juzgado Dieciséis Administrativo de Medellín, Sentencia No. 0109, 2018)

De ahí que en el municipio de Medellín todos los procedimientos administrativos sancionatorios con ocasión del incumplimiento de los requisitos que exigía el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para el cabal funcionamiento de los establecimientos comerciales estuvieron



signados por la violación del derecho fundamental al debido proceso en su garantía constitucional del juez natural; puesto que esta competencia, conforme al artículo 4° de la citada ley, se encontraba atribuida al alcalde, a quien hiciera sus veces o al funcionario que recibiera la delegación, sin que esta pudiera hacerse en los inspectores de policía o en los corregidores municipales ya que estos no son empleados públicos del nivel directivo o asesor sino del nivel profesional; y de conformidad con los preceptos constitucionales y legales anteriormente indicados y la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa transcrita anteriormente, la delegación de funciones administrativas solo puede recaer en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor con funciones afines o complementarias.

8.3. La posible delegación prevista en el artículo 209 de la Ley 1801 de 2016

Resulta claro que, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales que regulan la institución jurídica de la delegación vistos anteriormente y de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales constitucionales y contenciosos administrativos desarrollados en el acápite anterior, el presidente de la República, el gobernador y el alcalde pueden delegar las funciones que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana les asignan, sin que ninguna otra autoridad de policía de las que trata el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 pueda delegar sus funciones, aunque el artículo 209 ejusdem establezca la posibilidad de que los comandantes de estación, subestación y de centros de atención inmediata de la Policía Nacional puedan delegar las atribuciones que este mismo precepto legal les otorga.



Posibilidad de delegación esta prevista en la citada norma legal cuando señala que: “Compete a los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional o, **sus delegados**” (Ley 1801, 2016, art. 209), conocer de: los comportamientos contrarios a la convivencia como lo indica su numeral 1º; y de la imposición en primera instancia de las medidas correctivas de: amonestación, remoción de bienes, inutilización de bienes, destrucción de bien, disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas, participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, y la de suspensión temporal de la actividad (Ley 1801, 2016, art., 209); disponiendo, de esta manera, que la competencia para conocer de dichas atribuciones también puede recaer en los delegados de las autoridades de policía allí indicadas cuando estas lo decidan.

Lo cual resulta novedoso en nuestro ordenamiento jurídico puesto que, antes de la entrada en vigencia la Ley 1801 de 2016, la única autoridad en la Policía Nacional con atribución para delegar sus funciones era su Director General, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto-Ley 4222 de 2006, “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”, que en relación con la estructura de la Dirección General de la Policía Nacional dispone en su artículo 2º las funciones de su Director General, indicando en su numeral 8º la atribución de “Expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes” (Decreto 4222, 2006, art. 2); y en su numeral 10º la función de: “Suscribir, de conformidad con las normas legales vigentes, convenios o contratos con personas naturales o jurídicas, nacionales



o extranjeras, para el cumplimiento de la misión de la Policía Nacional, pudiendo delegar esta facultad en los Directores y Comandantes que considere pertinente” (Decreto 4222, 2006, art. 2).

Ahora bien, aunque el artículo 209 de la Ley 1801 de 2016 prevé la posibilidad de que los comandantes de estación, subestación y de centros de atención inmediata, de la Policía Nacional puedan delegar las funciones establecidas en dicha norma; esta delegación no es posible hacerla jurídicamente, constitucional ni legalmente, ya que el artículo 211 superior que regula constitucionalmente la institución jurídica de la delegación establece que la ley debe fijar las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades sus funciones, es decir, la delegación de funciones administrativas debe sujetarse a las condiciones y términos que establezca la ley; pero el precepto legal anteriormente indicado no establece ninguna condición al respecto, especialmente en quien o en qué autoridad de policía debe recaer la delegación como delegataria de las funciones de los comandantes de estación, subestación y de centros de atención inmediata de la Policía Nacional, cuando la ley es la que debe determinar las autoridades delegatarias.

Al respecto, basta observar como el constituyente dispuso en el artículo 211 de la Constitución Política, que: “La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine”, en el que se señala con mucha claridad las autoridades administrativas en las que el Presidente de la República puede delegar sus funciones.



Como también lo hizo el legislador en el artículo 9° de la Ley 489 de 1998, al señalar los funcionarios en quien las autoridades administrativas pueden delegar sus funciones, determinando que solo lo puede hacer en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor, de la siguiente manera:

En todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente.

Dicha condición, de que la ley es la que debe determinar o señalar la autoridad delegataria en la que las autoridades administrativas pueden delegar sus funciones, fue avalada por la máxima corporación guardiana del orden constitucional, de la supremacía e integridad de la Constitución en la Sentencia C-561 de 1999, de la siguiente manera:

El artículo 211 de la Constitución Política, señala que la ley fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades; es decir, al órgano legislativo, le corresponde dentro del ámbito de sus funciones y, en el marco que le fija la Constitución, señalar las condiciones a las cuales se sujetará ese acto de delegación, y, además, señalar de manera expresa, en quiénes podrá



recaer, es decir, cuáles serán los funcionarios destinatarios de tal delegación (Corte Constitucional, C-561, 1999).

Condición esta, de que la ley es la que debe señalar las autoridades en las que debe recaer la delegación de funciones administrativas, que fuera reiterada posteriormente por la misma corporación constitucional en la Sentencia C-388 de 2000, al señalar que: “Corresponde al legislador determinar tanto las funciones que pueden ser delegadas como los órganos que pueden ser receptores de las funciones delegadas, así como las condiciones bajo las cuales puede llevarse a cabo la delegación” (Corte Constitucional, C-382, 2000).

Pero, en contravía de lo anterior, el mando institucional de la Policía Nacional de Colombia, a través del *“Instructivo No. 005 DISEC-ARCOS. Actuación de la Policía Nacional frente al control de la actividad económica”* de fecha 1º de septiembre de 2017, y de la *“Guía de actuaciones de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional frente al Código Nacional de Policía y Convivencia”* del 2 de agosto de 2018, expedidos por el Director de Seguridad Ciudadana de dicha institución policial; para hacer efectiva la posibilidad de delegación prevista en el artículo 209 de la Ley 1801 de 2016 estableció en dichos documentos, sin ninguna competencia sobre el asunto, que esta “debe hacerse mediante orden del día del Comando de Metropolitana o Departamento de Policía, previa solicitud escrita del Comandante de Estación, Subestación o CAI de Policía” (Policía Nacional de Colombia, 2018, p.138), señalando en ambas disposiciones lo siguiente:



Es necesario que cada uno de los comandantes de Estación, Subestación o CAI de policía, soliciten mediante comunicado oficial la publicación en la orden del día de las delegaciones para la aplicación del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016 para oficiales o miembros del nivel ejecutivo, por ausencia del titular o en el caso que las necesidades del servicio lo ameriten, (...); en dicha solicitud es necesario incluir, grado, nombre, número de identificación, cargo y como requisito debe pertenecer a la dependencia o unidad con jurisdicción de responsabilidad del delegatario y una vez sea publicada la orden del día del comando, este funcionario puede aplicar la medida correctiva competencia de los señores comandantes de Estación, Subestación o CAI de Policía, según sea el caso.

(Policía Nacional de Colombia, 2018, p.138).

Sin tener en cuenta que la “orden del día” no es un medio de divulgación o publicación sino un acto administrativo que expiden los comandantes de Policía Metropolitana o de Departamento de Policía para la buena marcha de las dependencias bajo su dirección y mando; disponiendo a la vez, en dichos actos (Policía Nacional de Colombia, 2018, p.138), que la delegación debe hacerse a por analogía con lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto-Ley 1791 de 2000, “Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional”, que lo que establece es la “forma de disponer destinaciones, traslados, comisiones y encargos” (Decreto-Ley 1791, 2000, art. 42); desconociendo que la institución jurídica de la delegación en nuestro ordenamiento jurídico, constitucional y legalmente, es totalmente reglada y, por consiguiente, no admite ninguna analogía al respecto.



Sugiriéndoles, además, a los comandantes de estación, subestación y de centros de atención inmediata de la Policía Nacional, delegar las competencias a ellos asignadas en el artículo 209 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los supervisores del servicio de policía, quienes “tienen la capacitación y entrenamiento para desarrollar esta función” (Policía Nacional de Colombia, 2018, p.138); cuando, de conformidad con las normas constitucionales y legales que regulan la institución jurídica de la delegación, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa acabada de transcribir sobre este asunto, es a la ley a quien le corresponde indicar las autoridades delegatarias sobre la cual habrá de recaer la delegación.

De ahí, entonces, que los procedimientos verbales inmediatos adelantados por el personal uniformado de la Policía Nacional en calidad de delegatarios y las medidas correctivas impuestas por estos bajo esa condición, se encuentran inmersos en la violación del principio de legalidad y del debido proceso en su garantía constitucional del juez natural; ya que, según el artículo 209 de la Ley 1801 de 2016, es a los comandantes de estación, subestación y de centros de atención inmediata de la Policía Nacional a quienes corresponde delegar las funciones allí previstas, expidiendo el respectivo acto administrativo de delegación, por ser a ellos a quienes este precepto legal les ha otorgado la atribución de delegar y no a ninguna otra autoridad por muy superior funcional que sea; sin que sea posible jurídicamente delegar esta función porque no es legalmente factible que se pueda escoger a los delegatarios a *motu proprio*, al libre arbitrio, capricho o voluntad, puesto que la facultad de señalar la condición de las autoridades delegatarias es atribuible solo a la ley.



8.4. Principios de la función pública y de las actuaciones administrativas.

El artículo 209 de la Constitución Política consagra los principios de la función pública, al señalar que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Const., 1991, art. 209); los cuales, a voces de la Corte, se encuentran “actualmente desarrollados por el Legislador en el artículo 3° del CPACA” (Corte Constitucional, C-034, 2014) que establece que: “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales” (Ley 1437, 3011, art. 3); y como, según la misma corporación constitucional, “mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior” (Corte Constitucional, C-640, 2002).

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional (C-561, 1999), el mismo artículo 209 superior distingue los principios de la función administrativa allí consagrados en “finalísticos, funcionales y organizacionales” (Corte Constitucional, C-561, 1999); entre los primeros está que “la función administrativa propiamente dicha, se encuentra al servicio de los intereses generales del Estado” (Corte Constitucional, C-561, 1999); dentro de los funcionales “se encuentran la



igualdad, la moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” (Corte Constitucional, C-561, 1999); y entre los organizacionales “se hallan la descentralización, desconcentración y delegación de funciones” (Corte Constitucional, C-561, 1999), como las formas y mecanismos para el desarrollo de la función pública (Corte Constitucional, C-826, 2013); y, en armonía con los anteriores, el artículo 6º superior que consagra el llamado principio de responsabilidad jurídica consistente en que: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Const., 1991, art. 6).

En ese mismo sentido, sobre los principios que rigen las actuaciones administrativas, el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala con mucha claridad que: “Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad” (Ley 1437, 3011, art. 3); estableciendo, de esta manera, los principios con “un carácter normativo vinculante” (Laverde, 2018, p.47) de toda la actividad de la administración pública y los postulados básicos de carácter jurídico que encausan la interpretación, la actuación y la participación de las autoridades en la producción de los actos administrativos, los cuales deben estar siempre presente en todas sus actuaciones y procedimientos administrativos, especialmente rigiendo y encausando el procedimiento sancionatorio e iluminados por los preceptos constitucionales, que además deben estar presente en los diferentes cuerpos normativos especiales establecidos por el legislador.



De esta manera, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, a continuación se presentan las características jurídicas y los fundamentos jurisprudenciales más relevantes que distinguen a cada uno de estos principios que rigen las actuaciones y procedimientos administrativos y que deben ser la guía de los funcionarios al servicio del Estado con la finalidad de hacer cumplir la Constitución y la ley, así:

8.4.1. Principio del debido proceso.

Es un derecho fundamental consagrado en el artículo 29 superior, quizá el más importante en la protección y garantía de los derechos y libertades de las personas en las actuaciones judiciales y administrativas; en virtud del cual, como lo dispone artículo 3° numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, “las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción” (Ley 1437, 2011, art. 3); además con plena observancia de “los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus* y *non bis in ídem*” (Ley 1437, 2011, art. 3), en los procedimientos administrativos sancionatorios.

Así, de conformidad con el inciso segundo del artículo 29 superior, el principio de legalidad es uno de los elementos esenciales del debido proceso y un pilar fundamental del Estado democrático constitucional de derecho, constituyéndose en una gran limitante al poder absoluto del Estado y una garantía para la convivencia y seguridad jurídica de los ciudadanos:



Según el tratadista Santofimio Gamboa (2007) “se materializa como una cobertura de la ley, previa a la manifestación de cualquiera de los órganos del poder público, sin sujeción a la cual los actos por ellos proferidos se consideran ilegales y por consiguientes carentes de validez”, lo que significa que la administración no puede efectuar ninguna actuación o manifestación de voluntad que no esté expresamente autorizado por la Constitución y/o el ordenamiento jurídico.

Este principio, como lo indica el artículo 29 constitucional y el artículo 3° numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, también comporta la garantía fundamental de contradicción desde el inicio de la actuación hasta la toma de la decisión, permitiéndole entre otras cosas al presunto infractor controvertir las pruebas aportadas en su contra y que pueda aportar las que considere conveniente y pertinente para su defensa, como también la impugnación de la decisión final a través de los recursos de ley procedentes en la vía administrativa.

Por la importancia de este principio y derecho fundamental en el procedimiento administrativo sancionatorio, será estudiado y analizado posteriormente en un acápite separado del presente trabajo de investigación.

8.4.2. Principio de igualdad.

La igualdad es uno de los principios reguladores de la actividad de la administración previsto en el artículo 3° numeral 2° del CPACA, el cual dispone que: “las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento” (Ley 1437, 2011, art. 3), y que las personas que por su condición económica,



física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta deben ser objeto de trato y protección especial (Ley 1437, 2011, art. 3); siendo a la vez uno de los principios de la función administrativa establecido en el artículo 209 superior; y un derecho fundamental consagrado en el artículo 13 constitucional, el cual establece que: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (Const., 1991, art. 13), que: El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados” (Const., 1991, art. 13), y que “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (Const., 1991, art. 13).

De tal forma que, para la Corte Constitucional, la igualdad ha sido “reconocida como principio, derecho fundamental y garantía” (T-909, 2011), y “la jurisprudencia constitucional ha visto en la igualdad y la no discriminación una pieza básica del entendimiento del Derecho y de los derechos” (Corte Constitucional, T-909, 2011), llegando a manifestar que:

La igualdad puede entenderse a partir de tres dimensiones: i) formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; y, ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y



los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras.

(Corte Constitucional, T-909, 2011)

De ahí, entonces, que la principal característica de este principio sea el reconocimiento de la persona como ser dotado de unas características inherentes a todo el género humano que le otorgan dignidad a sí misma, llevando a la proscripción de toda forma de discriminación, especialmente en las relaciones entre gobernantes y gobernados, en el proceso legislativo y en la aplicación de las normas que componen el ordenamiento jurídico.

De esta manera, como principio, la igualdad busca erradicar el trato diferenciado y discriminatorio de las autoridades a las personas e impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de sus derechos y libertades sin ninguna justificación, exigiéndoles dar el mismo trato y protección a todas las personas que intervienen en la actuación administrativa, dándole trato y protección especial a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta debido a su condición económica, física o mental, como lo consagra el artículo 13 superior.

8.4.3. Principio de imparcialidad.

Además de ser un principio rector de todas las actuaciones administrativas previsto en el artículo 3º numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, según el cual “las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los



derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”, también es un principio constitucional de la función administrativa consagrado en el artículo 209 superior.

Sobre la observancia de este principio en las actuaciones judiciales como administrativas, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a una situación particular y específica, lo que impone que el juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico, ya sea por haber emitido concepto previo sobre el asunto sometido a su consideración, o por la presencia de alguna de las causales de impedimento previstas en la ley, como la existencia de vínculos de parentesco o amistad íntima con una de las partes, o de un marcado interés personal en la decisión, etc. (Corte Constitucional, C-095, 2003).

Señalando la Corte a la vez, en la misma providencia, la importancia de este principio en la legitimidad de las decisiones de las autoridades, de la siguiente manera:

La legitimidad de la decisión judicial o administrativa, descansa en la *imparcialidad* del órgano encargado de aplicar la ley, lo que significa que dicha garantía se convierte en el



atributo que por excelencia debe tener un servidor público para que pueda considerarse como juez en un Estado de Derecho. Lo contrario es propio de los regímenes despóticos y arbitrarios, en dónde no impera el reino de las leyes sino el dominio de los príncipes representados en las sociedades modernas por servidores públicos prepotentes que sólo siguen los dictados de su voluntad o capricho.

(Corte Constitucional, C-095, 2003).

8.4.4. Principio de la buena fe,

La buena fe tiene su fundamento jurídico en el artículo 83 de la Constitución Política, el cual consagra que: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas” (Const. 1991, art. 83), constituyéndose ante todo en un principio o postulado constitucional; pero también es un principio que regula las actuaciones administrativas como lo dispone el artículo 3º numeral 4º del CPACA, en virtud del cual “las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes” (Ley 1437., 2011, art. 3); que, según la Corte, ha adquirido “nuevas implicaciones, en cuanto a su función integradora del ordenamiento y reguladora de las relaciones entre los particulares y entre estos y el Estado” (Corte Constitucional, C-071, 2004).

De esta manera, conforme a los preceptos constitucional y legal acabados de transcribir, la buena fe es un principio de doble vía puesto que tiene aplicación tanto en las actuaciones de



las autoridades como en la de los particulares, el cual consolida la confianza, la seguridad jurídica, la credibilidad, la certidumbre y la lealtad; obligando a las autoridades a presumirla en las actuaciones que las personas realicen ante ellas, al igual que estas con respecto a aquellas.

Sobre el particular la Corte Constitucional desde sus inicios, en pacífica, reiterada y uniforme jurisprudencia³² ha destacado el significado que en el ámbito constitucional y en todo el ordenamiento jurídico ostenta el principio de la buena fe, al manifestar que:

La buena fe ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (CP art. 83). Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta (“vir bonus”).

La buena fe supone la existencia de una relación entre personas y se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada. En las gestiones ante la administración, la buena fe se presume del particular y constituye guía insustituible y parámetro de acción de la autoridad.

(Corte Constitucional, T-475, 1992)

³² Ver, entre otras, las Sentencias: T- 475 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-174 de 1997, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería; C-071 de 2004, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis; C-1194 de 2008, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil; C-527 de 2013, M.P. Dr. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio; C-225 de 2017, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.



8.4.5. Principio de moralidad.

Es también otro principio rector de la función administrativa estatuido en el artículo 209 de la Carta Magna; en virtud del cual, según el artículo 3° numeral 5° de la Ley 1437 de 2011, “todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas” (Ley 1437, 2011, art. 3); lo cual indica que en las actuaciones administrativas tanto el servidor público como el particular deben tener un comportamiento ejemplar de mutuo respeto, teniendo presente los valores enunciados en la norma precedente, debiendo asumir una actitud coherente con la legalidad y los fines esenciales del Estado.

Al respecto la Corte al referirse al principio de la moralidad en la actividad administrativa ha sostenido que este, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos “sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad” (Corte Constitucional, C-046, 1994).

En el mismo sentido, el tratadista Santofimio Gamboa, ha manifestado que: “la moralidad administrativa a que hace referencia el constituyente es la de un adecuado comportamiento del servidor público respecto de las formalidades y finalidades que se derivan del principio del respeto al bloque de legalidad” (Santofimio Gamboa, 2007).



A su vez el máximo tribunal de la justicia contenciosa administrativa en el país, al referirse al principio de moralidad indicó que: “a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo” (Consejo de Estado, 8 de junio, 2011); que “como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico” (Consejo de Estado, 8 de junio, 2011); y como derecho “alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular” (Consejo de Estado, 8 de junio, 2011).

8.4.6. Principio de participación.

El principio de participación es de raigambre constitucional ya que tiene su origen y fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política, el cual consagra que:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

(Const., 1991, art. 2)



En virtud de este principio, establecido en el artículo 3º numeral 6º de la Ley 1437 de 2011, “las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”; constituyéndose, de esta manera, en soporte de las garantías constitucionales y de la efectividad de los otros principios rectores de las actuaciones administrativas puesto que sería prácticamente imposible tramitar válidamente una actuación administrativa sin la participación de los interesados en las resultados de la decisión, debiéndoles permitir formar parte activa en los procesos y actuaciones administrativas, bien de manera directa o por representación; por lo que resulta ser un verdadero principio de organización y promoción interhumana por la necesaria presencia de los interesados en los procesos judiciales y procedimientos administrativos, y en las demás actuaciones administrativas que los puedan afectar.

De ahí que el principio de participación esté íntimamente ligado al debido proceso y sea una de las garantías constitucionales del mismo, que siempre debe estar presente en el procedimiento administrativo general y en el procedimiento administrativo sancionatorio como garantía del debido proceso, como lo dispone artículo 37 del CPACA al establecer la obligatoriedad de la autoridad administrativa para que, cuando en una actuación de contenido particular y concreto advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por su decisión, les comunique la existencia de la misma, su objeto, y el nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos en dichos procedimientos (Ley 1437, 2011. art. 37).



Así mismo, el artículo 36 del mismo ordenamiento jurídico administrativo prescribe que: “Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada” (Ley 1437, 2011. art. 36); el artículo 40 que: “Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales”. (Ley 1437, 2011. art. 40); el artículo 42 que: “Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada” (Ley 1437, 2011. art. 42); todos ello, también, como garantías del debido proceso.

Este principio también hace parte del derecho fundamental de petición regulado por la Ley 1755 de 2015, estatutaria de este derecho, que sustituyó el título II de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; el cual, en su artículo 13 sustituido por el artículo 1º de dicha ley estatutaria, establece que: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma” (Ley 1437, 2011. art. 13).

8.4.7. Principio de responsabilidad

Este principio tiene su origen en el artículo 6º de la Constitución Política, el cual estipula que: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y



las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, consagrando la responsabilidad en dos frentes diferentes: el uno ante los particulares y el otro ante los servidores públicos, constituyendo la base de las responsabilidades que pueden presentarse en las actuaciones administrativas y, en general, en todas las demás actuaciones de los servidores públicos y los particulares en los diferentes campos del derecho.

Sobre este particular la Corte ha manifestado que: “de acuerdo con dicho texto superior los servidores públicos no pueden hacer sino aquello que les está permitido por la Ley y que serán responsables por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Corte Constitucional, C-988, 2006); y que, en tal sentido, en su calidad de servidores públicos “se comprometen a cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que les incumben ejerciendo sus funciones en la forma prevista en dicho texto superior” (Corte Constitucional, C-988, 2006).

Por eso el legislador al estatuir en el artículo 3° numeral 7° de la Ley 1437 de 2011 la responsabilidad como uno de los principios normativos rectores de las actuaciones administrativas estableció que en virtud de este principio “las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos”.

Lo cual también encuentra sustento en el artículo 121 de la Constitución que establece que: “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la



Constitución y la ley”; en el artículo 123 superior que dispone que: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”; y en el artículo 122 constitucional que prescribe que: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento”; y, según la Corte, “cualquier acción que provenga de un desbordamiento de la función asignada constituye una extralimitación de la función pública” (Corte Constitucional, C-396, 2006).

En este sentido, para lograr la efectividad de este principio, el constituyente consagró en el artículo 90 de la Carta Suprema la responsabilidad del Estado y la posibilidad de repetición contra el funcionario responsable al señalar en dicha norma superior que: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”, y que: “En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”; estableciéndose así, en nuestro Estado Social de Derecho, como principio que el propio Estado esté sujeto a responsabilidad por la acción u omisión de las autoridades que lo componen y que aquel deba repetir contra estas cuando la conducta causante del daño sea dolosa o gravemente culposa.

8.4.8. Principio de transparencia

De conformidad con el artículo 3º numeral 8 del CPACA, en virtud de este principio,” la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer



las actuaciones de la administración, salvo reserva legal” (Ley 1437, 2011, art.3); lo cual significa que todas las personas interesadas pueden conocer las actuaciones de las autoridades públicas y de la administración en general; permitiéndosele intervenir y participar en las resultas de la decisión que puedan afectarlos, y hacerle control ciudadano a las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

En materia de los procedimientos administrativos, la transparencia se traduce en el carácter público como regla general de las actuaciones administrativas y la consiguiente posibilidad de que cualquiera, sin necesidad de acreditar una legitimación concreta, pueda conocerlas y solicitar copias de las mismas, como así lo dispone el inciso cuarto del artículo 36 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que: “Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos”; pero, además, la transparencia también se traduce en el deber de las autoridades administrativas de no ocultar informaciones o actuaciones, de tal manera que se garantice que los procedimientos efectivamente serán de conocimiento público.

De allí que el legislador, en el artículo 213 de la Ley 1801 de 2016, también haya estatuido la transparencia como uno de los principios rectores del procedimiento único de policía que “rige para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía, en ejercicio de su función y actividad” (Ley 1801, 2016, art. 214); disponiendo para el efecto en el artículo 21 ejusdem, como desarrollo de este principio, el carácter público de las actividades de policía al



indicar que: “Todo procedimiento policivo podrá ser grabado mediante cualquier medio de las tecnologías de información y comunicación, por lo que le está prohibido a cualquier persona, salvo las restricciones expresas de ley, impedir que sean realizadas dichas grabaciones” (Ley 1801, 2016, art. 21), y que: La autoridad de Policía que impida la grabación de que trata este “artículo sin la justificación legal correspondiente incurrirá en causal de mala conducta” (Ley 1801, 2016, art. 21).

8.4.9. Principio de publicidad.

El principio de publicidad se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política como uno de los principios rectores de la función administrativa; pero también fue dispuesto y desarrollado por el legislador en el artículo 3° numeral 9° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como uno de los principios rectores de aplicación en todas las actuaciones y procedimientos administrativos, en virtud del cual:

Las autoridades administrativas darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código.

(Ley 1437, 2011, art. 3).



Sobre este principio, la máxima corporación guardiana del orden constitucional y de la supremacía de la Constitución ha dicho que el mismo:

Se concreta en dar a conocer, a través de medios idóneos, las actuaciones a (i) las partes y terceros interesados en las mismas para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, así como a (ii) toda la comunidad a fin de asegurar la transparencia y participación ciudadana, salvo en aquellos casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de trámites sometidos a reserva.

(Corte Constitucional, C-242, 2020)

Señalando, además, que el principio de publicidad tiene especial relevancia en las actuaciones administrativas, y que:

La publicidad propia de las actuaciones administrativas puede presentarse a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones. En efecto, los actos administrativos de carácter general solo serán obligatorios para los particulares si han sido publicados en el Diario Oficial o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto: únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

(Corte Constitucional, SU447, 2011)



De tal manera que dicho principio entraña que la administración deba rendir cuenta de manera pública, clara y transparente, de toda su actividad a los administrados; que, como lo indica el artículo 65 de la Ley 1437 2011 modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021, para que sus actos administrativos de carácter general sean obligatorios debe publicarlos en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso; que cuando se trate de actos administrativos electrónicos se deben conservar las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad (Ley 2080, 2021, art. 15); que cuando no se cuente con un órgano oficial de publicidad se podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, siempre que estos medios garanticen una amplia divulgación (Ley 2080, 2021, art. 15); como también de que los actos administrativos de carácter particular se deben notificar en los términos y condiciones establecidos en los artículos 67 al 69 del CPACA (Ley 1437, 2011, art. 66) o conforme lo dispongan las leyes especiales para determinados asuntos, y que a los terceros de quienes se desconozca su domicilio de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 ejusdem.

8.4.10. Principio de coordinación.

El principio de coordinación administrativa es de raigambre constitucional ya que el artículo 209 superior establece que “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado” (Const. 1991, art. 209); y el legislador en el artículo 3° numeral 10° de la Ley 1437 de 2011 lo estatuyó como principio rector



de todas las actuaciones y procedimientos administrativos, indicando en el mismo que “las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares” para el cumplimiento eficaz y eficiente de los fines esenciales del Estado, y para el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos.

Según la Corte, este principio “admite la concertación entre entidades u organismos, evento en que no se presentan relaciones jerárquicas o de subordinación entre ellos” (Corte Constitucional, C-822, 2004); de ahí que, desde este punto de vista, se entienda “por coordinación las acciones de concertación de medios o esfuerzos para llevar a cabo, de manera coherente, una acción común” (Corte Constitucional, C-822, 2004). De esta manera, según la misma corporación constitucional, “la coordinación se presenta entonces cuando, por disposición constitucional o legislativa, hay competencias comunes entre dos o más autoridades pública” (Corte Constitucional, C-822, 2004); y a través de ella “se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía, que son igualmente propios de la función administrativa” (Corte Constitucional, C-822, 2004).

También ha dicho la Corte que el principio de coordinación implica que exista “una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas



sociales del Estado” (Corte Constitucional, C-983, 2005); y que tiene como presupuesto la existencia de “competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal” (Corte Constitucional, C-149, 2010).

8.4.11. Principio de eficacia.

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 209 de nuestra Carta Fundamental como un principio rector de la función pública; y previsto por el legislador en el artículo 3° numeral 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como uno de los principios normativos que rige las actuaciones y procedimientos administrativos, en virtud del cual:

Las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

(Ley 1437, 2011, art. 3)

Este principio es de raigambre constitucional puesto que, como lo ha afirmado la máxima corporación de la justicia constitucional en el país:



La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados.

(Corte Constitucional, SU086, 1999)

Sobre este particular la Corte ha dicho que el principio de eficacia “no se reduce al simple cumplimiento de las disposiciones y exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión, esto es, por la persona destinataria de la acción o de la abstención estatal” (Corte Constitucional, T-056, 1994); y que “es especialmente importante cuando se trata de procesos administrativos que involucran derechos fundamentales” (Corte Constitucional, T-056, 1994) puesto que: “El acatamiento de las normas del Estado social de derecho impone a los funcionarios una atención especial a la persona y a sus circunstancias” (Corte Constitucional, T-056, 1994).

Como también ha señalado la Corte que: “La eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo” (Corte Constitucional, C-826, 2013); y que: “en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la



igualdad derivado directamente de la nota o atributo de `socialidad` del Estado" (Corte Constitucional, C-826, 2013).

8.4.12. Principio de economía.

Conforme lo establece el artículo 3º numeral 12 del CPACA, en virtud de este principio “las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”; pretendiendo el legislador, con este este principio, que la administración agilice sus decisiones, que se realicen en el menor tiempo posible, que no se exijan requisitos ni documentos innecesarios sino los estrictamente indispensables, buscando disminuir al máximo los gastos en los procedimientos tanto para la administración como para los ciudadanos.

Al igual que otros principios analizados anteriormente, el de economía también se encuentra consagrado en el artículo 209 superior como un principio rector de la función administrativa; y guarda estrecha relación con el debido proceso puesto que el artículo 29 de la Constitución Política prescribe que las actuaciones deberán realizarse “sin dilaciones injustificadas” (Const. 1991, art. 29); lo que se traduce en que la administración en sus actuaciones debe proceder con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y demás recursos a su disposición, con la finalidad de obtener un alto nivel de calidad en sus actuaciones y en la protección de los derechos de los asociados.



Sobre el particular, la Corte Constitucional ha considerado que el principio de economía hace referencia “a la correcta y eficiente asignación de recursos humanos y materiales destinados para ejecutar una adecuada labor o para el cumplimiento de objetivos, metas y propuesta”; y que el mismo “constituye una orientación, una pauta, para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo” (Corte Constitucional, C-826, 2013).

8.4.13. Principio de celeridad.

Es otro de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 constitucional; que, además, fue previsto por el legislador el artículo 3° numeral 13 de la ley 1437 de 2011 como uno de los principios rectores de las actuaciones y procedimientos administrativos, según el cual, “las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas” (Ley 1437, 2011, art. 3).

En este sentido el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional en el país, al referirse al principio de celeridad, ha manifestado que este:

Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos para lograr que alcancen sus cometidos básicos con prontitud,



asegurando que el efecto de su gestión se proyecte oportunamente en la atención de las necesidades y aspiraciones de sus destinatarios.

(Corte Constitucional, T-731, 1998)

En ese mismo sentido, sobre el principio celeridad, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que:

Éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general.

(Corte Constitucional, C-826, 2013)

En esa misma línea jurisprudencial, la Corte también ha dicho que: “El principio de celeridad hace referencia a la agilidad en la gestión administrativa y se asocia con el artículo 84 de la Constitución que prohíbe trámites adicionales para el ejercicio de una actividad que ha sido reglamentada” (Corte Constitucional, C-288, 2014); y que, en virtud de este principio, “la administración está obligada a cumplir con agilidad las tareas a cargo de entidades y servidores públicos y a eliminar los trámites innecesarios” (Corte Constitucional, C-288, 2014).



De esta manera, conforme a los fundamentos jurisprudenciales transcritos anteriormente, podemos concluir que mediante el principio de celeridad la administración está obligada a imprimirle la fuerza necesaria a sus actuaciones tanto a los elementos formales como sustanciales, privilegiando estos últimos para agilizar el procedimiento, protegiéndole y brindándole las garantías necesarias e indispensables a los asociados para obtener decisiones de fondo con el pleno respeto por esas garantías; lo que se traduce en que las autoridades impulsen oficiosamente sus actuaciones y procedimientos, adelantándolos con diligencia, dentro de los términos legales previstos, sin dilaciones injustificadas, suprimiendo todos los trámites innecesarios, procurando utilizar los medios tecnológicos sobre la información y las telecomunicaciones para adelantarlos con prontitud.

8.5. El poder sancionador del Estado.

Según la Corte el poder sancionador “tiene como fundamento el *jus puniendi* que ostenta el Estado” (Corte Constitucional, C-160, 1998), sobre el cual el Consejo de Estado ha manifestado que es la expresión “referida de manera general a la facultad de sancionar o castigar que ostenta el Estado” (Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 octubre, 2013); potestad esta que, de acuerdo con la misma corporación constitucional, “no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deban hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal” (Corte Constitucional, C-160, 1998). Sobre el particular, también ha dicho la Corte que:



El poder del Estado, aun cuando concebido como un todo unitario, por la razón obvia de la división y especialización del trabajo se desdobra en una serie de atribuciones, facultades o competencias, institucionalizadas en el ordenamiento constitucional, que se radican en cada una de las ramas del poder público y traducen la existencia de unas funciones, las cuales constituyen los medios o instrumentos necesarios para el cumplimiento de los cometidos estatales.

(Corte Constitucional, C-214, 1994)

Así, como lo ha indicado la Corte Constitucional (C-530, 2003), una de las manifestaciones de ese poder es la potestad sancionadora del Estado que se materializa en diversos ámbitos, en los cuales cumple diferentes finalidades de interés general; para lo cual dicha corporación ha aceptado el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía como tribunal constitucional, de que “el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja pues recubre, como género, al menos cinco especies: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o *"impeachment"* (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 51, 1983)³³; como o ha señalado dicha corporación constitucional en múltiples oportunidades³⁴, que el derecho sancionador del Estado “es una disciplina compleja que cobija especies como el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el ejercicio del poder de policía, el derecho de punición por indignidad política, y el

³³ Ver, entre otras, las sentencias: C-214 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell; C-948 de 2002, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis; 530 de 2003, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett; y C-117 de 2006; M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

³⁴ Ver las sentencias C-827 de 2001; C-948 de 2002; 530 de 2003; 796 de 2004; 233 de 2002, entre otras.



control de las profesiones, entre otras” (Corte Constitucional, C-827, 2001); que: “los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, *mutatus mutandi*, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado” (Corte Constitucional, C-1161, 2009); pero que, “en aquellos ámbitos distintos al derecho penal, dicha aplicación ha de considerar sus particularidades y especificidades”³⁵.

De esta manera la jurisprudencia constitucional³⁶ ha reconocido que el derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, mediante la cual “el Estado puede ejercer un derecho de sanción o *ius puniendi*, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos” (Corte Constitucional, C-762, 2009); y que, “dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo y de otro, los que representan en general poderes del derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional” (Corte Constitucional, C-762, 2009).

De tal forma que la doctrina de la Corte, sobre la aplicación matizada de los principios del derecho penal a otras disciplinas del derecho sancionador, ha sido clara en manifestar que los principios del derecho penal no se aplican “exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros

³⁵ Ver sentencias: T-438 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-195 de 1993, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; C-244 de 1996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz; C-280 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero y C-827/01 M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

³⁶ Ver, entre otras, las sentencias: C-214 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell; C-948 de 2002, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis; C-125 de 2003, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-406 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-818 de 2005, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil; y T-060 de 2009, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.



derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas” (Corte Constitucional, C-597, 1996), puesto que el derecho penal “no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso” (Corte Constitucional, C-597, 1996), mientras que “otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos,...a personas...sometidas a una sujeción especial...que tienen determinados deberes especiales” (Corte Constitucional, C-597, 1996); por lo que “en estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero operan con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal (Corte Constitucional, C-597, 1996).

Sin embargo, según la Corte (C-117, 2006), este mismo criterio jurisprudencial, que parte del respeto por la especificidad de cada uno de los ámbitos que integran el poder sancionador estatal, ha conducido también a que las garantías propias del derecho penal se apliquen con similar rigor al reclamado por éste, en contextos sancionatorios que constituyen verdaderas formas de ejercicio del poder punitivo del Estado; como así se deriva de decisiones de dicha Corporación que han aplicado una concepción estricta del principio de legalidad en materia de tipificación de faltas que generan la aplicación de medidas correccionales por parte de autoridades de policía, así como el pleno imperio en este campo de garantías como la presunción de inocencia, la proporcionalidad en la respuesta coactiva del estado y la prohibición de imprescriptibilidad de las medidas sancionatorias. (Corte Constitucional, C-117, 2006).



De ahí, entonces, que la alta corporación constitucional en el país se haya pronunciado en el sentido de que, en materia policiva, las garantías propias del debido proceso penal deben ser aplicadas sin restricciones ni matices, de la siguiente manera:

No obstante el criterio reiterado de esta Corte en el sentido que las garantías propias del debido proceso penal, son aplicables, con matices y cierto nivel de flexibilidad, a otros procedimientos que materializan ejercicio de poder sancionatorio, en materia policiva dichas garantías se han extendido sin restricciones, ni matices, en virtud de las identidades que presentan estos dos esquemas sancionatorios. En efecto, los dos tienen como destinatarios los miembros de la colectividad en general; ambos tienen un componente coercitivo, y en uno y otro se contemplan restricciones a las libertades, como consecuencia de una conducta infractora.

(Corte Constitucional, C-117, 2006)

8.5.1. La potestad sancionadora de la administración

La potestad sancionadora de la administración, como se dijo en el acápite anterior, hace parte del poder sancionador del Estado, tal como lo dispuso la Corte Constitucional al asumir como propia la postura de la Corte Suprema de Justicia contenida en la Sentencia No. 51 del 14 de abril de 1983 en la que se señaló que el derecho sancionador es una disciplina compleja que tiene al menos cinco especies o categorías, dentro de las cuales se encuentra la potestad sancionadora de la administración, definida por el Consejo de Estado como la capacidad de



imponer castigos o sanciones correctivas para el logro del interés general (Sección Tercera, 05001 23 24 000 1996 00680 01, 2012); y que normalmente se traduce “en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas” (Corte Constitucional, C-214, 1994)

8.6. El debido proceso administrativo.

El debido proceso tiene la connotación de un derecho fundamental por mandato del artículo 29 de nuestra Constitución Política, el cual dispone lo siguiente:

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.

Fue así como el constituyente de 1991 buscó que todas las personas fuesen juzgadas únicamente de acuerdo y con base en las leyes preexistentes ante la autoridad competente, judicial o administrativa, con el debido respeto y obligatorio cumplimiento por parte de dichas autoridades de todas las garantías constitucionales indicadas anteriormente que hacen parte del debido proceso, para no quedar inmersos en la vulneración de tan preciado derecho constitucional.

Por eso, desde sus inicios, la máxima Corporación guardiana del orden constitucional, de la integridad y supremacía de la Constitución, ha construido a lo largo de múltiples sentencias una jurisprudencia clara, uniforme, pacífica y congruente sobre este derecho fundamental, sosteniendo que:

El debido proceso, es aplicable a toda clase de actuaciones que se realicen en los estrados judiciales e igualmente es válido el debido proceso, para toda actividad de la administración pública en general, sin excepciones de ninguna índole y sin ninguna clase de consideraciones sobre el particular

(Corte Constitucional, T-496, 1992)



De ahí que tan clara afirmación constitucional de que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, contenida en el inciso primero del artículo 29 superior, como lo afirmara la Corte Constitucional, no deje ninguna duda que el conjunto de garantías constitucionales que hacen parte del derecho fundamental al debido proceso deben aplicarse obligatoriamente a toda actividad de la administración pública que revista consecuencias para los administrados (Corte Constitucional, T-103 2006), especialmente en los procedimientos administrativos sancionatorios como los del ámbito policivo.

En particular el que se encontraba dispuesto en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 para quienes incumplían con los requisitos previstos en su artículo 2° para el legal funcionamiento de los establecimientos comerciales, y el que actualmente se encuentra estatuido en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 para la imposición de las medidas correctivas establecidas en los párrafos 2° de los artículos 92 y 93 y en el párrafo 1° del artículo 94 ejusdem; puesto que, como lo manifestara la Corte, dichas garantías tienen como objetivo sujetar las actuaciones de las autoridades a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental con la finalidad de proteger los derechos e intereses de las personas involucradas (Corte Constitucional, C-512, 2000), obligando a su acatamiento no solo a los jueces sino también a las autoridades administrativas.

En este sentido la Corte Constitucional ha manifestado que “los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas, de publicidad, entre otros, que forman parte de la noción de debido proceso, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden toda



actividad de la Administración” (Corte Constitucional, T-103, 2006), de donde se deduce que esta actividad:

En cualquiera de sus etapas, debe asegurar la efectividad de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. En tal virtud, la Corte ha entendido que los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el de publicidad de los actos de la Administración, tienen vigencia desde la iniciación misma de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso, y debe cobijar a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración.

(Corte Constitucional, T-103, 2006)

De la misma manera, en relación con el acatamiento por parte de las autoridades tanto judiciales como administrativas de todas las garantías constitucionales que integran el mencionado derecho fundamental, el alto tribunal constitucional también ha manifestado que:

El respeto al debido proceso implica, de conformidad con el artículo 29 de la Carta, que se actúe y falle por la autoridad competente, conforme a las leyes preexistentes al acto materia de decisión y con observancia de las formas propias de cada juicio; que se acate de manera preferente en materia penal la ley permisiva o favorable; que se parta de la presunción de inocencia mientras una persona no sea declarada judicialmente culpable; que se garantice el derecho de defensa y que, en asuntos penales, se asegure la asistencia de un abogado escogido por el imputado o



sindicado, durante la investigación y el juzgamiento; que se adelante un trámite público sin dilaciones injustificadas; que las partes puedan presentar pruebas y controvertirlas; que, salvo las excepciones legales, se pueda impugnar la sentencia condenatoria; que nadie sea juzgado dos veces por el mismo hecho; que se obedezca al principio de “no reformatio in pejus” tratándose de apelante único; que la persona no sea obligada a declarar contra sí misma, contra su cónyuge o contra sus parientes de grado más próximo, y, en fin, que las disposiciones legales sean atendidas bajo la más absoluta imparcialidad de quien tiene a su cargo la resolución.

(Corte Constitucional, T-179, 1996)

Así mismo, en otra de sus providencias, dicha corporación constitucional señaló una serie de garantías que integran el debido proceso, así:

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, señalando que al mismo se integran una serie de garantías, tales como el principio de estricta y preexistente legalidad punitiva; el debido juez competente; la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; el derecho de defensa y de asistencia legal cuando se es sindicado; el derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; el derecho de contradicción (a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra); el



derecho a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

(Corte Constitucional, C-117, 2006)

De igual forma, con relación a la naturaleza del debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha explicado que:

La existencia de dicho derecho fundamental, se concreta, en cuanto a los mecanismos de protección de los administrados, en dos garantías mínimas, a saber: (i) En la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación.

(Corte Constitucional, T-982, 2004)

Definiendo la Corte, además, en la misma sentencia, el debido proceso como:

La regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley.

(Corte Constitucional, T-982, 2004)



Precisando, seguidamente, que el debido proceso administrativo entendido como el conjunto de garantías “previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia” (Corte Constitucional, C-980, 2010)³⁷, se convierte “en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4º y 122)” (Corte Constitucional, C-982, 2004).

En esa misma línea jurisprudencial, el máximo tribunal Constitucional también ha manifestado que:

El derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, es decir, corresponde la facultad de las personas interesadas en una decisión administrativa, de exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad. Es, por tanto, un derecho que se ejerce durante la actuación administrativa que lleva a la adopción final de una decisión, y también durante la fase posterior de comunicación e impugnación de la misma.

(Corte Constitucional, T-103, 2006)

³⁷ Ver también la Sentencia C-341 de 2014, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo



Señalando seguidamente, la alta corporación constitucional, que el debido proceso comporta las siguientes características:

(i) es de rango constitucional, ya que se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general, como son, entre otras, los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración; (iii) no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como los son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) la adecuada notificación de los actos administrativos de carácter particular tiene especial importancia para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, y los principios de publicidad y de celeridad de la función administrativa; (vi) como regla general las actuaciones administrativas de carácter general o particular están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales.

(Corte Constitucional, T-103, 2006)



De la misma manera, el doctrinante Jaime Orlando Santofimio Gamboa (2007) ha manifestado que el debido proceso contiene elementos básicos, como:

El ser oído antes de la decisión; participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; obtener asesoría legal; posibilidad de intentar mecanismos impugnatorios contras las decisiones administrativas.

Como también, a juicio del mismo doctrinante (Santofimio Gamboa, 2007), el debido proceso contiene otros elementos no taxativos que propenden por la garantía del equilibrio entre el administrado y la administración para garantizar que en toda actuación de esta se brinden las garantías para que aquel pueda controvertir cualquier acusación o sanción que lo pueda perjudicar.

De ahí que. como garantía del debido proceso, una vez proferida la decisión se le debe garantizar al presunto infractor o implicado el derecho de impugnación a través de los recursos consagrados en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en la ley especial como los dispuestos en el parágrafo 1º y en el numeral 4º de los artículos 222 y 223, respectivamente, del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, según el mandato legal consagrado en los citados preceptos legales.



Así mismo, al sentar jurisprudencia sobre el asunto, la Corte declaró proscritas del ordenamiento jurídico las sanciones o medidas correctivas impuestas de facto, a motu proprio, al libre capricho y voluntad de las autoridades administrativas en los procedimientos administrativos sancionatorios correspondientes al derecho correccional de policía, sin escuchar previamente al implicado, sin brindarle la oportunidad para su defensa ni permitir que se le resuelvan todos los recursos de ley como forma de impugnar la decisión desfavorable como garantías constitucionales del debido proceso, al señalar las condiciones jurídicas que deben cumplir las normas que establecen medidas administrativas de corrección, precisando que: “dichas medidas deberán estar sujetas al principio de estricta legalidad, pues deben ser definidas en forma clara, expresa y precisa y conceder facultades de plena disposición en las que los derechos y libertades se desdibujan. Esto significa también, que las medidas correctivas sólo pueden aplicarse garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa” (Corte Constitucional, C-492, 2002).

Lo cual significa que en nuestro ordenamiento jurídico ya no son de recibo dichas sanciones o medidas correctivas impuestas de facto ya que la imposición de las mismas debe estar siempre precedida y rodeada en forma *sine qua non* de todas las garantías inherentes al debido proceso penal; en donde al presunto contraventor se le brinde la oportunidad de ser escuchado, que pueda presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, que sea juzgado por el juez natural, es decir, por la autoridad competente, con la observancia del procedimiento administrativo respectivo y las formas propias del mismo; en fin, que tenga derecho a la defensa y a controvertir la decisión que se tome en su contra a través de los recursos



de ley, a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, a que se respete el principio de legalidad, y a que se le juzgue siempre con la norma más favorable; entre otras garantías.

Sobre este particular, la Corte Constitucional en jurisprudencia pacífica, congruente y uniforme ha hecho énfasis en las condiciones jurídicas que deben cumplir las normas que establecen medidas administrativas de corrección, manifestando que:

Dichas medidas deberán estar sujetas al principio de estricta legalidad, pues deben ser definidas en forma clara, expresa y precisa y conceder facultades de plena disposición en las que los derechos y libertades se desdibujen. Esto significa también, que las medidas correctivas sólo pueden aplicarse garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

(Corte Constitucional, C-492, 2002)

Al respecto, también ha dicho la máxima Corporación guardiana del orden constitucional, de la integridad y supremacía de la Constitución que:

En relación con las medidas correctivas que pueden imponer las autoridades de policía, cuando se trate de la realización de contravenciones o contravenciones especiales de policía, estas se podrán imponer previa sujeción al debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución, y su duración deberá estar definida en la resolución que la

imponga. Además, la aplicación de medidas correccionales presupone la realización de un procedimiento previo³⁸, en el que se le debe respetar al implicado el derecho de defensa.

(...)

Además, las medidas las medidas correctivas que pueden imponer las autoridades de policía se encuentran taxativamente señaladas en dicha normatividad, y ninguna autoridad de policía podrá imponer otras no previstas en ella³⁹.

(Corte Constitucional, T-179, 2007)

La misma Corporación constitucional al reafirmar su jurisprudencia sobre la aplicación de las garantías del debido proceso penal a las medidas correccionales de policía, en la Sentencia C-117 de 2006 precisó lo siguiente:

En ese orden ideas, las medidas correccionales de policía, no obstante que no constituyen en sentido formal una sentencia condenatoria, sí comportan severas restricciones al ejercicio de la libertad⁴⁰, impuestas por la autoridad de policía como consecuencia de una falta que se aprecia como perturbadora del orden público. En consecuencia, los

³⁸ Decreto 1355 de 1970, artículo 219 y siguientes. (Pie de página de la Corte).

³⁹ Decreto 1355 de 1970, artículo 187: “Ninguna autoridad de policía podrá imponer medidas correctivas diversas de las previstas en el artículo anterior.” (Pie de página de la Corte).

⁴⁰ El artículo 219 del Decreto 1355 de 1970 establece las medidas correccionales que competen a los comandantes de estación o subestación de policía: “Compete a los comandantes de estación o subestación de policía conocer de las faltas para las que sean aplicables las medidas correccionales de amonestación en privado, represión en audiencia pública, promesa de buena conducta, presentación periódica, retención y cierre de establecimiento”. (Pie de página de la Corte).



destinatarios de estas decisiones deben estar amparados por el derecho de impugnación consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

Así lo entendió la Corte cuando al revisar el procedimiento para la imposición de medidas correctivas señaló:

(...) Por tratarse de la imposición de una medida correctiva, debe cumplirse la garantía del debido proceso, exigida por el artículo 29 de la Constitución. En efecto en dicha audiencia deben cumplirse los requisitos mínimos del debido proceso como son: citación a las partes a la audiencia, con indicación del día, hora y lugar; presentación de los hechos y posibilidad de controvertirlos (...) ⁴¹.

En lo que concierne específicamente al derecho de impugnación de las medidas correccionales que imponen las autoridades de policía en ejercicio de la función y la actividad de policía, dijo la Corte:

Así, la medida de cierre de establecimiento abierto al público que puede imponer el comandante de policía, en primer lugar, sólo se puede aplicar conforme a las situaciones jurídicas previstas en la ley (principio de estricta legalidad); segundo, esta medida tiene carácter temporal lo cual significa que los miembros de la Policía Nacional no imponen una sanción definitiva que comprometa los derechos de las personas; y, tercero, la medida sancionatoria puede impugnarse ante el

⁴¹ Sentencia C- 490 de 2002 MP. Alfredo Beltrán Sierra. (Pfe de página de la Corte).



superior jerárquico (el alcalde municipal) lo que garantiza el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa⁴². (Se destaca).

Para la Corte es claro que, por tratarse de decisiones que se adoptan en un contexto de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, que tienen la potencialidad de afectar derechos fundamentales de sus destinatarios, deben estar sometidas a la garantía de impugnación prevista en la Constitución (Art. 29) para las sentencias condenatorias en materia penal.

En conclusión, (i) conforme a la Constitución (Art. 29) existe un derecho de impugnación que se integra al complejo de garantías del debido proceso, aplicable en el ámbito judicial y administrativo; (ii) en materia de medidas correccionales de policía (a diferencia de lo que ocurre en materia disciplinaria) la Corte ha aplicado un criterio amplio, en el sentido de extender plenamente las garantías del debido proceso penal a este ámbito contravencional; (iii) las medidas correccionales que imponen los comandantes y sub comandantes de policías, deben estar sometidos al derecho de impugnación previsto en el artículo 29 de Constitución.

Por las anteriores razones, la tajante exclusión que hace el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970 de cualquier recurso contra las medidas correccionales impuestas por los comandantes de estación o subestación de policía, es violatorio del artículo 29 de la Carta que consagra el derecho de impugnación, con específica referencia a la sentencia

⁴² Sentencia C- 492 de 2002, MP, Jaime Córdoba Triviño. (Pfe de página de la Corte).



condenatoria, pero aplicable de manera plena a las medidas correccionales de policía, tal como quedó establecido en las consideraciones que sustentan el análisis de este cargo.

(Corte Constitucional, C-117, 2006)

Así las cosas, de conformidad con el precedente judicial de la Corte Constitucional y su jurisprudencia continua, congruente y uniforme transcrita anteriormente sobre el asunto, resulta meridianamente claro que en nuestro ordenamiento jurídico las medidas correccionales de policía deben aplicarse o imponerse previo cumplimiento de todas las garantías constitutivas del debido proceso penal, especialmente la del derecho de defensa.

De tal manera que como una de las consecuencias derivadas del ejercicio de la inspección, vigilancia y control a los establecimientos de comercio es la de imponer sanciones a los particulares que trasgredan determinada regulación, estas deben llevarse a cabo a través del procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la ley, dentro del cual se le garantice al presunto infractor todas las garantías inherentes al debido proceso penal; puesto que, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o Ley 1437 de 2011, el panorama normativo respecto a las actuaciones administrativas que realizan las autoridades administrativas para imponer sanciones varió ostensiblemente, puesto que este incorpora un procedimiento expreso, claro y expedito para los procedimientos administrativos sancionatorios, siendo el debido proceso la columna vertebral del mismo por ser un imperativo constitucional consagrado en el artículo 29 de la Carta Superior especialmente para aquellos asuntos que involucran el *ius puniendi* del Estado, siendo este el primero de los



principios dispuestos taxativamente por el legislador en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para garantizar los fines esenciales del Estado y los derechos de los ciudadanos.

Evidentemente, según el artículo 3° numeral 1° de la Ley 1437 de 2011: “En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en las Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción” (Ley 1437, 2011, art.3), para lo cual “en materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem” (Ley 1437, 2011, art.3); y en los casos de procedimientos contravencionales o correccionales de policía, conforme lo ha dispuesto la Corte Constitucional (C-117, 2006), con plena observancia de todas las garantías propias del debido proceso penal.

8.7. El procedimiento administrativo sancionatorio

Es la voluntad de poder sancionador del estado a través de un procedimiento administrativo por parte de una autoridad competente plasmada en un acto administrativo como consecuencia de un comportamiento contrario a la norma, cuyas características principales son: deben proceder de una autoridad administrativa; producir un efecto aflictivo, con la consecuencia de un obrar contrario a derecho; cumplir una finalidad represora; y su imposición exige la



observancia de un procedimiento administrativo sometido irrestrictamente a un debido proceso de conformidad con el artículo 29 de la Constitución.

El procedimiento administrativo sancionatorio en el ordenamiento jurídico colombiano, sin perjuicio de los establecidos en leyes especiales, se encuentra consagrado en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, el cual contiene una serie de etapas con la finalidad de garantizarle al presunto implicado todas las garantías propias del debido proceso, y dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.



Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Procedimiento administrativo sancionatorio aplicable íntegramente a quien se hace merecedor al reproche punitivo del Estado; en el caso particular de la Ley 232 de 1995, objeto del presente trabajo de investigación, al empresario o comerciante propietario de cualquier establecimiento de comercio que incumpliera alguno de los requisitos exigidos por el artículo 2° de dicha ley, estatuidos por el legislador para el legal y cabal funcionamiento de los establecimientos comerciales, en virtud de mandato previsto en el inciso primero del artículo 4° de la misma ley, siguiendo las etapas secuenciales allí establecidas, por parte del alcalde, quien haga sus veces o por quien este delegue, como son:

Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta. 2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios. 3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley. 4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea imposible. (Ley 232, 1995, art. 4)



8.8. Régimen sancionatorio previsto en la Ley 232 de 1995

En virtud de las restricciones a la libertad de empresa prescritas en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 y de la reserva legal de la cual es potestativo el legislador para establecer procedimientos y medidas sancionatorias, en el artículo 4° de dicha ley estatuyó la forma en que se debe actuar contra quien no cumpla con los requisitos en ella establecidos, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 4°. El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2° de esta Ley, de la siguiente manera:

1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.
2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios.
3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley.



4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea posible. (sic.).

Así, según la Corte, la integridad de la norma precedente mostraba que su propósito era “el de establecer el procedimiento y el régimen sancionatorio aplicable a los particulares que en virtud de las restricciones a la libertad de comercio establecidas por el legislador en el artículo 2º, incumplan los requisitos de funcionamiento anteriormente previstos” (Corte Constitucional, C-1008, 2008); su aplicación, según lo disponía el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 le competía al Alcalde, quien hiciera sus veces o al funcionario que recibiera la delegación, según la Corte en ejercicio de la función de policía de la que aquel es facultativo en el nivel local (Corte Constitucional, C-117, 2006), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

El procedimiento que había establecido el legislador para la imposición de las sanciones que se encontraban previstas en el artículo 4º de la citada ley a los presuntos infractores era el contenido en libro primero del Código Contencioso Administrativo, hoy, el establecido en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud del principio de integración normativa en concordancia con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 308 del mismo Código referido a su régimen de transición y vigencia; lo cual implicaba que para la imposición de las sanciones administrativas estipuladas en el artículo 4º de la ley 232 de 1995 se debían respetar y garantizar todas las etapas procedimentales



consagradas en el Título III del mencionado estatuto administrativo referidas al procedimiento administrativo general. en especial las establecidas en su capítulo III para el procedimiento administrativo sancionatorio⁴³.

Quedando claro que “las sanciones administrativas aplicables a los infractores...son las previstas en los numerales 1 a 4 del artículo 4º, que van desde el requerimiento escrito de autoridad, hasta el cierre definitivo del establecimiento, siendo exigencias sucesivas y progresivas” (Corte Constitucional, C-1008, 2008); y que el alcalde, quien hiciera sus veces, o el funcionario que recibiera la delegación, deberían “actuar con quien incumpla los requisitos del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, siguiendo las etapas señaladas en el artículo 4º de esa ley⁴⁴” (Corte Constitucional, C-1008, 2008), conforme al procedimiento establecido en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sujetándose a las disposiciones allí contenidas, en especial respetando las etapas procedimentales consagradas en su artículo 47 y subsiguientes como garantía del debido proceso administrativo.

En consecuencia, con el respeto por todas las garantías constitucionales del debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, como lo manifestara el máximo Tribunal constitucional en la referida sentencia:

⁴³ Artículos 34 al 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

⁴⁴ Esto es: “1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta. //2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios. //3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley. //4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea posible”. (Pie de página de la Corte).



El régimen previsto por el legislador para la imposición de las sanciones pertinentes a los infractores del artículo 2º, supone *una secuencia y una gradualidad* de las sanciones, por parte de la autoridad administrativa, tendiente a conjurar en las etapas previas, la falta de requisitos legales de los comerciantes, so pena del cierre definitivo del establecimiento.

Con todo, la medida prevista en el numeral 4º del artículo 4º, según lo ha aducido por la jurisprudencia contencioso administrativa, autoriza el cierre definitivo de un establecimiento de comercio en dos situaciones particulares: (i) cuando se da el agotamiento de las etapas de requerimiento, multa y suspensión en los términos de ley, y el administrado transcurridos los dos meses de imposición de la medida de suspensión no ha acreditado aún el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2 de la Ley; y en segundo lugar, cuando (ii) se está en presencia de un requisito de imposible cumplimiento, al tenor de la expresión última consagrada en esa disposición.

(Corte Constitucional, C-1008, 2008)

En la misma línea jurisprudencial de la Corte Constitucional anteriormente indicada, el máximo tribunal de la justicia contenciosa administrativa en el país, también se pronunció sobre el particular de la siguiente manera:

La Sala también ha considerado que el procedimiento secuencial y gradual que contempla el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 [requerimiento, multa, suspensión de actividades y cierre definitivo] únicamente es aplicable a los casos en que sea jurídicamente factible



que el interesado cumpla los requisitos para cuya observancia la autoridad policiva impone la medida ante la cual se ha mostrado renuente. No así cuando el requisito es de imposible cumplimiento, como ocurrió en el presente caso, en que la autoridad policiva ordenó el cierre del establecimiento ante la imposibilidad de que su actividad se conformara a los usos del suelo permitidos.

Así, en sentencia de 22 de noviembre de 2002 (C.P. Dr. Manuel Urueta Ayala) que se reitera, la Sala precisó el alcance del artículo 4º de la Ley 232 de 1995 y dejó claramente definido que las medidas previas al cierre que dicha normativa contempla, proceden cuando se trata del incumplimiento de requisitos posibles; no cuando se está en presencia de requisitos de imposible cumplimiento, en cuyo caso la misma norma ordena a la autoridad proceder al cierre definitivo del establecimiento. (...). Dijo entonces la Sala:

“...La gradualidad que reclama la actora y que efectivamente establece la norma transcrita es relativa en la medida en que la parte final del precepto consagra una situación en la cual no es aplicable al autorizar que se ordene el cierre definitivo de manera inmediata, esto es, prescindiendo de las medidas anteriores, como sucede cuando el cumplimiento del requisito no es posible, lo cual, por lo demás, responde a principios de claridad y eficiencia de las actuaciones administrativas y, por ello, al de la buena fe, toda vez que si está acreditado que un requisito determinado es imposible de cumplir, es contrario a la rectitud y a la lealtad que debe regir toda relación jurídica, exigir escalonadamente comportamientos que de antemano se sabe que no van a poder ser cumplidos por la otra parte, en este caso, por el investigado y



que, por lo mismo, va a ser acreedor, sucesivamente, de sanciones cada vez más gravosas y que inevitablemente se llegará a la de mayor gravedad. (...)”.

(...).

Siendo evidente que el actor se encontraba ante un requisito que no le era posible cumplir para poder funcionar en el lugar de ubicación de su establecimiento de comercio, por tratarse de «un área con polígono de zonificación ARG-02 donde solo está permitido el uso residencial» fuerza es también concluir que era del caso aplicar la parte final del artículo 4º, numeral 4º, de la Ley 232 de 1995 y que la autoridad competente debía ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio”.

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de junio, 2003),

Por consiguiente, si al establecimiento de comercio le resultaba de imposible cumplimiento alguno de los requisitos que exigía por el artículo 2º de la Ley 232 de 1995, lo pertinente era la imposición de la orden de cierre definitivo conforme a la jurisprudencia contenciosa administrativa acaba de transcribir, y como también lo ha avalado la jurisprudencia constitucional, de la siguiente manera:

Cuando un establecimiento se encuentra en la situación de imposible cumplimiento de alguno de los requisitos a los que hace referencia el artículo 2º de la Ley 232 de 1995, - entre ellos, por ejemplo, los relacionados con el uso del suelo-, la jurisprudencia



contencioso administrativa ha avalado la aplicación directa de la orden de cierre del establecimiento, ante la imposibilidad del comerciante de ajustarse a los requisitos de ley, sin desconocer con ello la aplicación de las disposiciones contenidas en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, en lo concerniente a asegurar incluso en esos casos, el debido proceso administrativo.

(Corte Constitucional, C-1008, 2008).

Así las cosas, medidas como el requerimiento administrativo, las multas sucesivas impuestas y la suspensión temporal de las actividades comerciales que se desarrollaban en el establecimiento comercial producto de la inobservancia de los requisitos que exigía el artículo 2° de la ley 232 de 1995, eran actuaciones de la administración dirigidas a asegurar que los establecimientos abiertos al público cumplieran con dichas disposiciones so pena de verse avocados a su cierre definitivo de acuerdo a las competencias regladas y asignadas por el legislador a los alcaldes, a quien haga sus veces o a quien recibiera la delegación para su imposición, con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento del mencionado artículo ejusdem; las que debían ser impuestas respetando todas las etapas procedimentales establecidas en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como garantía del respeto del debido proceso a los presuntos infractores en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio.

Todo lo anterior teniendo en cuenta que, en el régimen sancionatorio que estaba establecido en artículo 4° de la Ley 232 de 1995, la carga de la prueba le corresponde al Estado a



través del Alcalde, de quien haga sus veces, o del funcionario que reciba la delegación, conforme lo estipulaba su artículo 3° que indicaba que: “En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior”, correspondiéndole a los propietarios de los establecimientos de comercio abiertos al público su cumplimiento, para lo cual deberán contar con el documento físico del Certificado de Registro mercantil expedido por la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción en donde conste su matrícula mercantil vigente, del comprobante de pago por derechos de autor cuando en su establecimiento comercial se ejecuten públicamente obras musicales causante del mismo, y del Registro Nacional de Turismo si es un establecimiento prestador de servicios turísticos, como se dijo en un acápite anterior; ya que la verificación del cumplimiento de los demás requisitos previstos en el artículo 2° de dicha ley le corresponde a las autoridades de policía conforme lo dispone el precepto legal transcrito anteriormente.

8.8.1. Intervinientes en el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 232 de 1995.

Según el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 el procedimiento para la imposición de las sanciones allí establecidas era el previsto en el libro primero del Código Contencioso Administrativo; posteriormente, en virtud del principio de integración normativa, fue el establecido en la parte primera de la Ley 1437 de 2011; por lo tanto, los sujetos intervinientes en el procedimiento sancionatorio por el incumplimiento de los requisitos consagrados en el artículo 2° de la citada ley son los mismos del procedimiento administrativo general establecido en la Ley



1437 de 2011 que, según el profesor Santofimio Gamboa, son: el activo, el pasivo, los terceros, el ministerio público y el agente oficioso (Santofimio Gamboa, 2017, p. 425).

8.8.1.1. El sujeto activo

El sujeto activo, según el mismo tratadista, es el órgano del Estado o autoridad pública que ejerce funciones administrativas en la que se radica de manera directa o indirecta (delegación) la competencia para adelantar el respectivo procedimiento administrativo y adoptar la respectiva decisión, sancionando si hubiere lugar a ello (Santofimio Gamboa, 2017, p. 425).

Por consiguiente, del sentido literal del artículo 4° de la Ley 232 de 1995, se observa que la autoridad administrativa que ostentaba la competencia para imponer las sanciones estatuidas en dicha norma legal era el alcalde, quien hiciera sus veces, o el funcionario que recibiera la delegación conforme a lo consagrado en la Constitución Política y la ley para la delegación de funciones administrativas⁴⁵; por lo que son estas autoridades, según el caso, las legitimadas por activa para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el citado artículo e imponer las respectivas sanciones que el mismo precepto legal establece.

En la actualidad, en los casos relacionados con la aplicación de la Ley 1801 de 2016, el sujeto activo para la imposición de las medidas correctivas establecidas en los parágrafos 2° de los artículos 92 y 93 y en el parágrafo 1° del artículo 94 de la citada ley es el comandante de

⁴⁵ Conforme al artículo 211 de la Constitución Política; a los artículos 9° al 11° de la Ley 489 de 1998; y al artículo 92 de la Ley 136 de 1994.



estación, subestación y de centro de atención inmediata de la Policía Nacional en primera instancia y los Inspectores de Policía en segunda instancia, cuando se inicia la actuación policiva mediante el procedimiento verbal inmediato establecido en el artículo 222 ejusdem; o los Inspectores de Policía en primera instancia y los alcaldes o autoridades especiales de policía en segunda instancia, según el caso, cuando se da inicio a la actuación administrativa de policía mediante el procedimiento verbal abreviado estatuido en el artículo 223 de la misma ley para la imposición de la sanción de multa prevista en los mencionados artículos.

8.8.1.2. El sujeto pasivo

El sujeto pasivo, tanto en el anterior régimen sancionatorio de la Ley 232 de 1995 como ahora en los procedimientos verbal inmediato y verbal abreviado dispuestos en los artículos 222 y 223 del actual Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana, es la persona natural o jurídica objeto de la investigación sobre la cual recae la decisión al final del procedimiento administrativo, que tiene un interés directo en el mismo y en las resultas del asunto; el cual no es otro distinto al propietario de la empresa entendida, conforme al Código de Comercio, como “toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios” (Decreto-Ley 410, 1971, art. 25); que, según el mismo Código, se realiza a través de uno o más establecimientos de comercio (Decreto-Ley 410, 1971, art. 25), y es el “conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa” (Decreto-Ley 410, 1971, art. 515); o como lo ha denominado la Corte Suprema de Justicia es el “conjunto heterogéneo y organizado de bienes



utilizados por el comerciante para desarrollar una actividad económica enderezada a la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios que, dada su destinación, conforma una unidad que permite su negociación ‘en bloque’” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 18 de diciembre, 2009).

Actividad empresarial esta que se realiza bajo la organización del capital y el trabajo puesto que “una empresa consiste en la reunión de dos fuerzas productivas: capital y trabajo que se juntan y cooperan en su esfuerzo para obtener un objetivo común: la producción, circulación, etc., de bienes o la prestación de servicios” (Medina Vergara, 2008, p. 222) unidos para la consecución de una finalidad común establecida por el empresario como titular de la empresa, como el desarrollo de una determinada actividad económica a través de uno o más establecimientos de comercio, en los que labora un determinado número de trabajadores para la consecución de dichos fines.

Por lo tanto, el empresario es el sujeto de derecho que en desarrollo de la empresa es el titular de la universalidad de bienes corporales e incorporeales que conforman el establecimiento de comercio correspondiéndole, como persona natural o jurídica, el cumplimiento de las obligaciones referidas al establecimiento comercial, por ser quien asume los riesgos propios del desarrollo de la empresa; siendo el empresario en quien recaen las obligaciones del establecimiento comercial, así como la facultad de enajenar, gravar, limitar o modificar la propiedad o la administración del comercio y la decisión respecto a la forma y la clase de elementos que harán parte del mismo.



De ahí que sea el empresario o propietario, a quien las autoridades administrativas de policía deban exigirles el cumplimiento de los requisitos y condiciones para la apertura y funcionamiento de sus establecimientos de comercio contenidos en el otrora artículo 2º de la Ley 232 de 1995, hoy, en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; el cual puede determinarse e identificarse fácilmente dada la obligatoriedad del empresario de matricularse en el registro mercantil de la respectiva cámara de comercio, tanto él como su establecimiento comercial por ser este objeto de derecho, para mantener vigente su matrícula mercantil conforme a lo dispuesto en los artículos 28 del Código de Comercio y 2º literal d de la Ley 232 de 1995; así como en el inciso primero del numeral 2º del artículo 87 del de la Ley 1801 de 2016.

En ese sentido, basta con observar el artículo 1º del Decreto 1879 de 2008 que establece que: “Las autoridades distritales y municipales al momento de realizar visitas de control, solo podrán exigir **a los propietarios** de establecimientos de comercio, los siguientes documentos”; su parágrafo que dispone que: “El **propietario** de establecimiento podrá ser sancionado por la autoridad de control competente, si no exhibe en el momento de la visita los documentos a que hace referencia el presente artículo”; y el inciso segundo del parágrafo de su artículo 2º que señala que: “ningún propietario de establecimiento podrá ser requerido o sancionado por las autoridades de control y vigilancia de la actividad comercial, o por la Policía Nacional si, cumpliendo con las condiciones definidas por la ley, no exhibe documentos distintos a los previstos en el artículo 1º del presente decreto”; para concluir que el propietario del establecimiento de comercio era el responsable de acreditar los documentos que demostraran el



cumplimiento de los requisitos que debían exhibírsele a las autoridades de policía cuando fueran requeridos, y del cumplimiento de los demás requisitos exigidos por el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para su legal funcionamiento.

Razón por la cual, era en el empresario propietario del establecimiento de comercio (persona natural o jurídica) sobre quien debía recaer la imposición de las medidas sancionatorias que establecía el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 por el incumplimiento de los mentados requisitos, por ser el sujeto pasivo de las mismas como lo indica los preceptos reglamentarios anteriormente transcritos; y en quien hoy deben recaer las medidas correctivas que establecen los párrafos 2º de los artículos 92 y 93 y el párrafo 1º del artículo 94 de la Ley 1801 de 2016; y no en cualquier otra persona trabajador del mismo, sin ninguna responsabilidad sobre su apertura o funcionamiento. De ahí que nadie más que el propietario del establecimiento comercial podía y puede ser sujeto pasivo de la sanción o reproche punitivo por parte del Estado en ejercicio del *ius puniendi*; por lo que hacer recaer dicha responsabilidad en otra persona diferente constituye una flagrante vulneración del derecho de defensa, del principio de legalidad y del debido proceso consagrado en el artículo 29 constitucional.

8.8.1.3. Los terceros intervinientes.

Son todas aquellas personas que a pesar de no tener un interés directo en el procedimiento pueden resultar directamente afectadas por la decisión, debiéndosele comunicar “la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos” (Ley 1437, 2011, art. 37); y a quienes, según



la misma ley, se les debe garantizar su intervención en el procedimiento con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de la parte interesada en los siguientes casos: (i) cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de quejosos y resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma; (ii) cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa que se adelante en interés particular o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios; y (iii) Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general (Ley 1437, 2011, art. 38).

Los interesados en la actuación administrativa pueden ser determinados o indeterminados conforme a la facilidad de identificarlos e individualizarlos y determinar su existencia. Según el tratadista Santofimio Gamboa (2017, p. 426) los determinados son aquellos cuya existencia e identidad se puede lograr fácilmente de los documentos que la autoridad administrativa tenga en su poder, pudiendo individualizarse con facilidad para la comunicación del procedimiento acorde con su interés en la decisión que se llegare a adoptar (Santofimio Gamboa, 2017, p. 426); y, según el mismo jurista (2017, p. 426), los indeterminados son aquellos que aún sin poder identificarse e individualizarse, la administración puede deducir la posibilidad de su existencia y el interés específico en la resultados de la actuación; resultando en ambos casos un deber ineludible para la administración y las partes involucradas en el procedimiento administrativo pedir su llamamiento e incorporación al procedimiento con el propósito de garantizarles el debido proceso, el derecho de defensa y preservar en todos sus aspectos la legalidad de la actuación (Santofimio Gamboa, 2017, p. 426).



8.8.1.4. El ministerio público.

De conformidad con el artículo 275 de la Constitución Política el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público; pudiendo intervenir, como lo establece el artículo 277 numeral 7º superior, por sí mismo o por medio de sus delegados y agentes cuando lo considere necesario y pertinente en los procesos ante las autoridades judiciales o administrativas para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales; y también, de acuerdo con el jurista Santofimio Gamboa (2017, p.431), para exigirle a dichas autoridades el cumplimiento de sus deberes legales en cada caso; pudiendo intervenir en todos los procedimientos de carácter policivo como los de la Ley 232 de 1995 y los previstos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia

Lo que también puede hacer eventualmente el personero municipal o distrital en ejercicio de sus funciones como Ministerio Público o por delegación del Procurador, como lo dispone el artículo 178 numeral 5 de la Ley 136 de 1994; así como “intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención” (Ley 136, 1994, art. 178 núm. 7), según la órbita de sus competencias.

Igualmente, en el marco de la Ley 1801 de 2016, los personeros municipales y distritales o su delegado o autorizado están facultados por el artículo 211 de la misma ley para intervenir en las actividades o procedimientos de policía, ejerciendo las funciones allí previstas como Ministerio Público en defensa de los derechos humanos y la preservación del orden



constitucional o legal, pudiendo presentar conceptos ante las autoridades de policía sobre la legalidad o constitucionalidad de los actos o procedimientos realizados por estas; solicitar motivadamente la suspensión de actividades o decisiones de las autoridades de policía en defensa de los derechos humanos o del orden constitucional y legal; asistir o presenciar cualquier actividad de policía y manifestar su desacuerdo de manera motivada e interponer las acciones constitucionales o legales que corresponda y considere pertinente.

Así como puede ejercer vigilancia especial a los procedimientos policivos, a solicitud de parte o en defensa de los intereses colectivos; vigilar la conducta de las autoridades de policía y poner en conocimiento de la autoridad competente cualquier conducta que viole el régimen penal o disciplinario; como también recibir verbalmente o por escrito las quejas o denuncias que formulen los ciudadanos contra los abusos, faltas o delitos cometidos por las autoridades de policía; y todas las demás que las autoridades nacionales, departamentales, municipales o distritales le establezcan en el ámbito de sus competencias.

8.8.1.5. El agente oficioso.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 77, acepta la presencia dentro del procedimiento administrativo del agente oficioso, solo para la interposición de los recursos de ley, condicionando su participación a que acrediten la calidad de abogado en ejercicio, y a que presten caución con la finalidad de garantizar que la persona en nombre de quien obren ratifique su actuación en el término de dos meses.



9. Análisis de la información.

La investigación abordada se centró en el método de estudio de caso, de tipo cualitativo exploratorio a los procedimientos sancionatorios de Ley 232 de 1995 tramitados conforme al procedimiento establecido en el artículo 47 del CPACA a partir de su vigencia el 2 de julio de 2012 hasta que empezó a regir la Ley 1801 de 2016 que derogó dicha ley (Ley 232 de 1995) fijando su vigencia seis (6) meses después de su promulgación; para lo cual se escogieron al azar 4 procedimientos terminados y ubicados en el archivo de los despachos de cada una de las 20 inspecciones de policía del Municipio de Medellín de las 27 con las que cuenta esta municipalidad, dentro de las que no se incluyeron las 4 Inspecciones de Permanencia porque en vigencia de la Ley 232 de 1995 estos despachos no tramitaban dichos procedimientos, tampoco sus 5 corregimientos puesto que era muy insignificante el número de estos procedimientos adelantados por la baja concentración comercial puesto que su conformación es más que todo rural.

No obstante, se hace mención a estas dentro del número de procedimientos radicados en este lapso de tiempo en las Inspecciones de Policía Urbanas de Primera Categoría del Municipio de Medellín, que se evidencia en la tabla aportada por el analista del sistema Theta⁴⁶ de la Unidad Inspecciones de Policía de la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de esta municipalidad, antes Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, anexo al oficio con radicado No. 201830154942 del 8 de junio de 2018; en

⁴⁶ Es el sistema de radicación interna de todos los procedimientos de policía y de todas sus actuaciones que se tramitan en el Municipio de Medellín



la que se indica que en el 2012 se radicaron 533 procedimientos; en el 2013 se radicaron 1235; en el 2014 fueron radicados 1383; en el 2015 se radicaron 1119; en el 2016 se radicaron 1039; y en el 2017 se radicaron 81 procedimientos; para un total de 5390 procedimientos por incumplimiento a los requisitos exigidos por el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 radicados. También se obtuvo por cuenta del citado analista, la información de los expedientes finalizados a la fecha del informe, mayo 25 de 2018 (anexo) discriminados por motivo de finalización por años desde el 2012 hasta el 2017, que respaldan las conclusiones de la investigación.

Este estudio de casos, 80 en total, constituye una muestra del 74.1% aproximadamente, que corresponde a la muestra de las 20 Inspecciones de Policía Urbana de Primera Categoría de las 27 existentes actualmente, cuyos hallazgos se consignaron en el instrumento diseñado para tal fin⁴⁷, que evidencia en general la manera como se aplicó el debido proceso en dichos procedimientos, centrándonos en especial en uno de ellos porque además de la similitud del procedimiento con los 79 restantes, llama la atención dos fallos de acción de tutela en donde los jueces constitucionales concedieron el amparo constitucional solicitado por violación al debido proceso dentro de un mismo expediente, el radicado bajo el No. 02-0000692-14-00, iniciado el 30 de diciembre de 2013 y finalizado el 22 de febrero de 2017 mediante archivo por caducidad.

Son estos 80 casos el insumo principal de la investigación, analizados cada uno de ellos a la luz de las normas que regulan el régimen sancionatorio previsto en la Ley 232 de 1995 y el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en el CPACA, conforme a los preceptos

⁴⁷ Matriz de recolección de datos, anexa.



constitucionales, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa y la doctrina, como material contextual acerca de la escenografía del caso y material de múltiples fuentes de información para proveer un retrato en profundidad del caso. (Creswell, 1995, pp. 32-33).

Una vez seleccionados los expedientes se realizó el análisis del contenido de cada uno de ellos respecto al cumplimiento de lo establecido en la normatividad que lo regulaba, la jurisprudencia y la doctrina para posteriormente cotejar y analizar los datos obtenidos.

Se involucran aspectos relevantes para la investigación como: Antecedentes, propósito, pregunta de reflexión, unidad de análisis, métodos e instrumentos de recolección y métodos para analizar e interpretar la información.

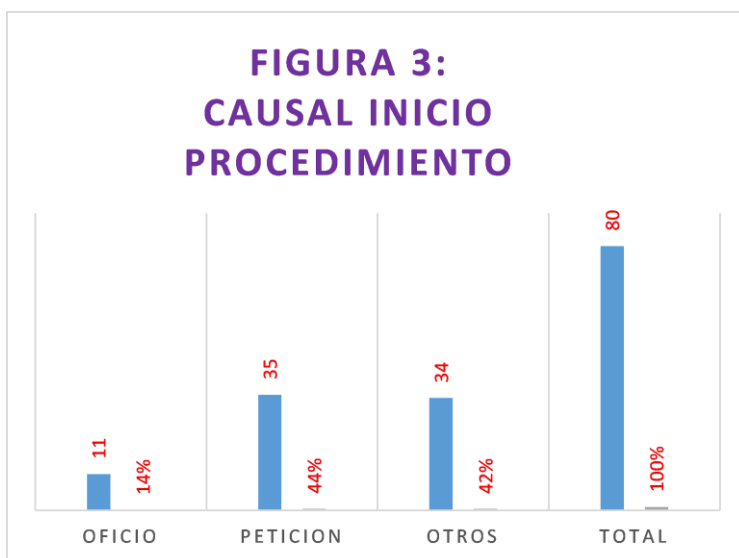
De los 80 expedientes referenciados y analizados se obtuvieron hallazgos que proporcionaron datos favorables para los propósitos de la investigación y que validan los resultados obtenidos del estudio de casos, lo que permitió establecer estrategias y propuestas compartidas para intervenir favorablemente en el mejoramiento de los procesos y el cumplimiento de la ley.

Acorde a la referencia del marco geográfico, en el Municipio de Medellín funcionan veintisiete Inspecciones de Policía Urbana de Primera Categoría, de las cuales se incluyeron veinte para realizar el trabajo de investigación, que corresponde al 74% del total, permitiendo

establecer una cobertura significativa para los propósitos de la misma, como se aprecia en la siguiente gráfica .



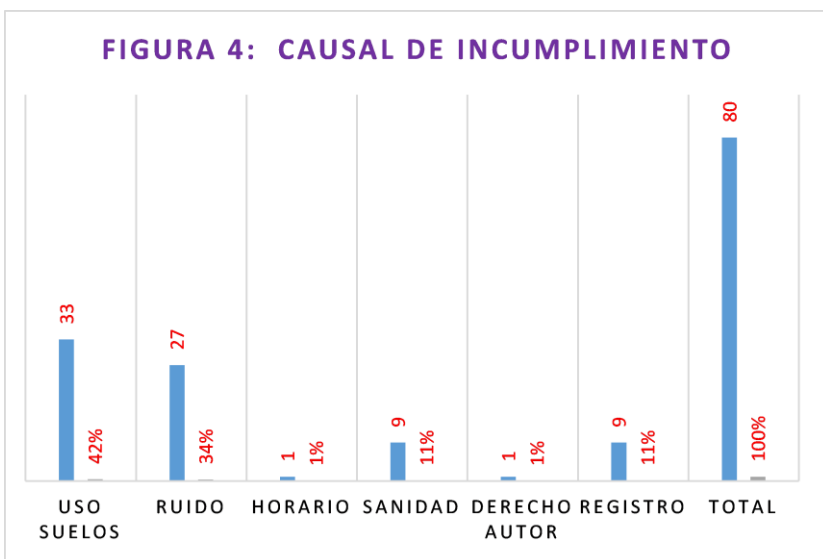
De conformidad con el inciso segundo del artículo 47 del CPACA, las actuaciones administrativas de carácter sancionatoria pueden iniciarse de oficio o a solicitud de cualquier persona, encontrándose en los procedimientos administrativos revisados que 35 casos fueron iniciados a petición o solicitud de algún ciudadano que manifestó estar perjudicado con el funcionamiento del establecimiento de comercio, lo cual representa el 44% de los 80 procedimientos estudiados; 11 se iniciaron de oficio que corresponden a un 14%; y 34 por informe de autoridades que corresponde al 42% , como se muestra a continuación en la figura No. 3 causal inicio de procedimientos.



Fuente: Diseño del autor

Los 80 casos analizados muestran que las causales de incumplimiento de la norma que originó el inicio de los procedimientos obedeció al presunto incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en el artículo 2º numerales a, b, c y d de la Ley 232 de 1995; así, por el presunto incumplimiento a las normas referentes a los usos de suelo, ubicación y destinación: 33 casos que representan el 42%; por incumplimiento a las normas que regulan la intensidad auditiva: 27 casos que representan el 34%; por incumplimiento al horario de funcionamiento: un caso que representa el 1%, mostrándose con ello que en general en el municipio de Medellín los establecimientos de comercio cumplen con el horario de funcionamiento señalado en los reglamentos de policía local; por el presunto incumplimiento de las condiciones sanitarias descritas en la Ley 9ª de 1979: 9 casos que representan el 11%; por incumplimiento del pago de derechos de autor debido a la ejecución pública de obras musicales: un caso que representa el

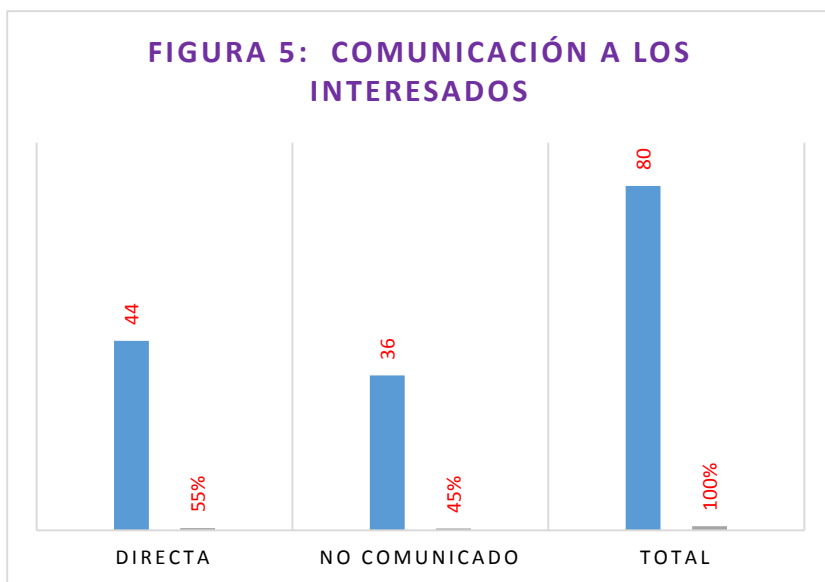
1%; y por no contar con la matrícula mercantil vigente expedida por la respectiva Cámara de Comercio: 9 casos que corresponde al 11%; cuyos resultados se muestran a continuación en la figura No. 4. Causal de Incumplimiento.



Fuente: Diseño del autor

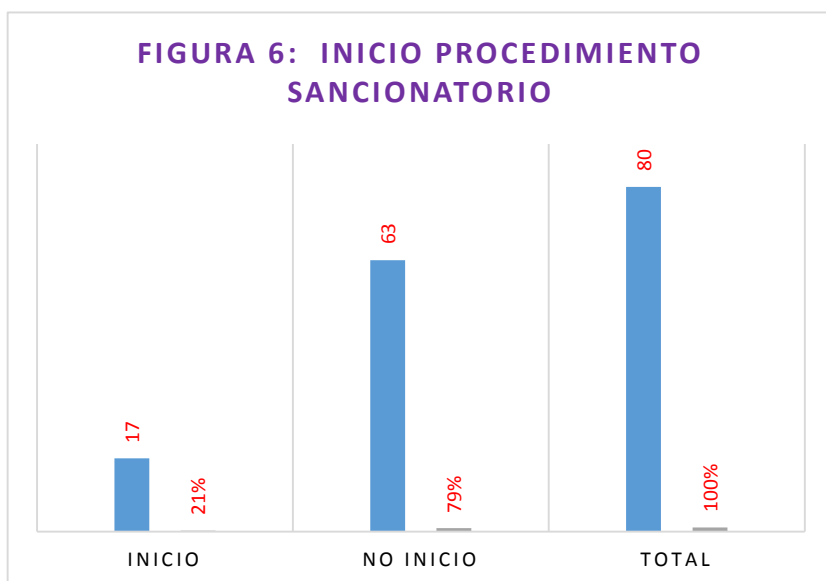
La información al interesado del inicio de la actuación administrativa que establece el inciso segundo del artículo 35 del CPACA se cumplió en 44 de los procedimientos analizados, lo que representa el 55%; sin que se hubiese cumplido en 36 de ellos, que representa el 45% de los procedimientos analizados, lo que constituye un porcentaje alto de vulneración del debido proceso en su garantía de la “observancia de la plenitud de las formas de cada juicio” (Const., 1991, art. 29) y del derecho de defensa puesto que si los presuntos infractores desconocen la actuación que los vincula al procedimiento administrativo sancionatorio no pueden hacerse parte

del mismo para ejercer en debida forma su derecho de defensa; como se indica en la figura No. 5, “Comunicación a los interesados”, que se muestra a continuación.



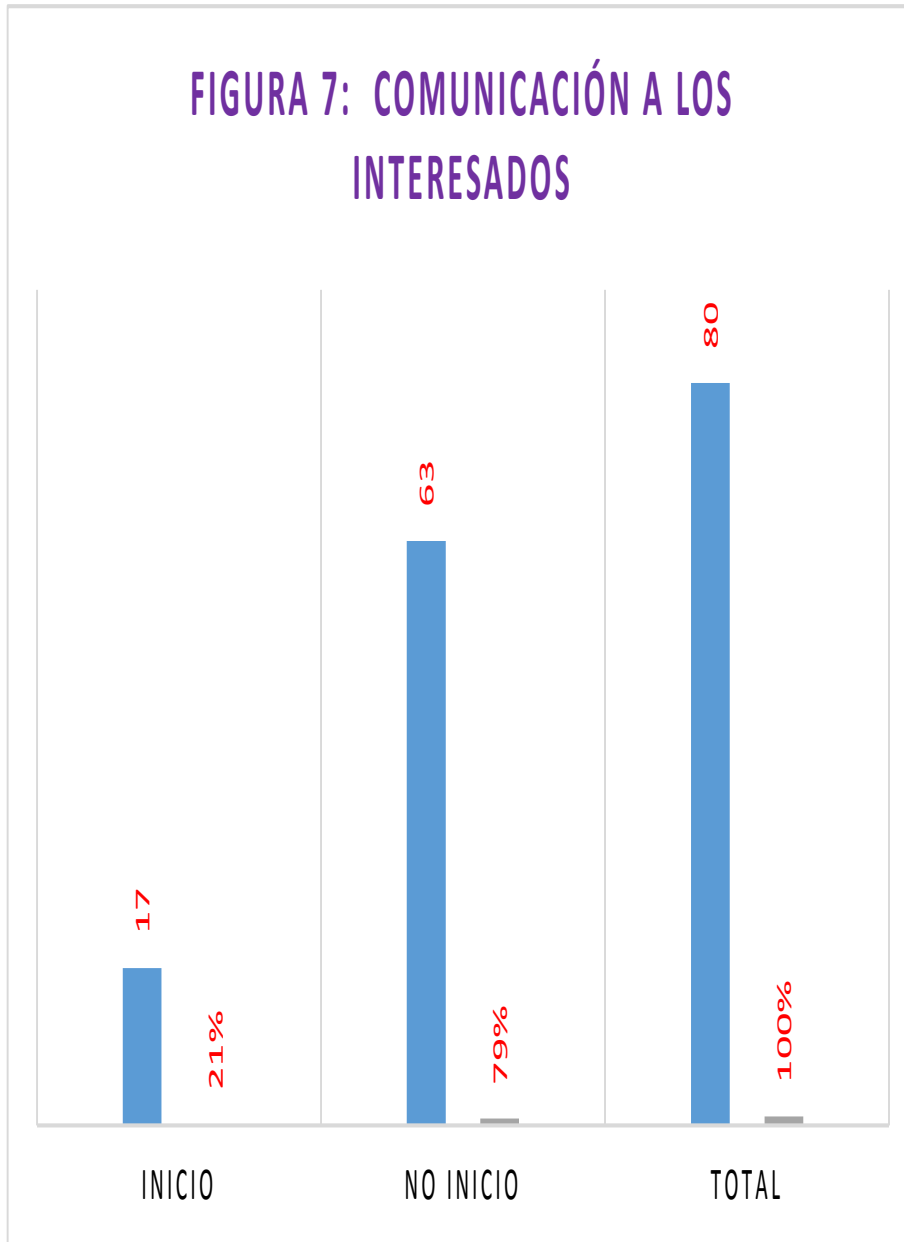
Fuente: Diseño del autor

De los 80 procedimientos revisados y estudiados, en 17 de ellos que representan el 21% se dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio cumpliendo con el deber de comunicar al interesado su inicio, al haberse encontrado mérito para ello, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 47 del CPACA; y en 63 de los procedimientos restantes, que representa el 79%, no se le comunicó a interesado el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio; vulnerando con ello el debido proceso, también en su garantía constitucional de la “observancia de la plenitud de las formas de cada juicio” (Const., 1991, art. 29), como se indica en la figura No. 6 que se muestra a continuación.



Fuente: Diseño del autor

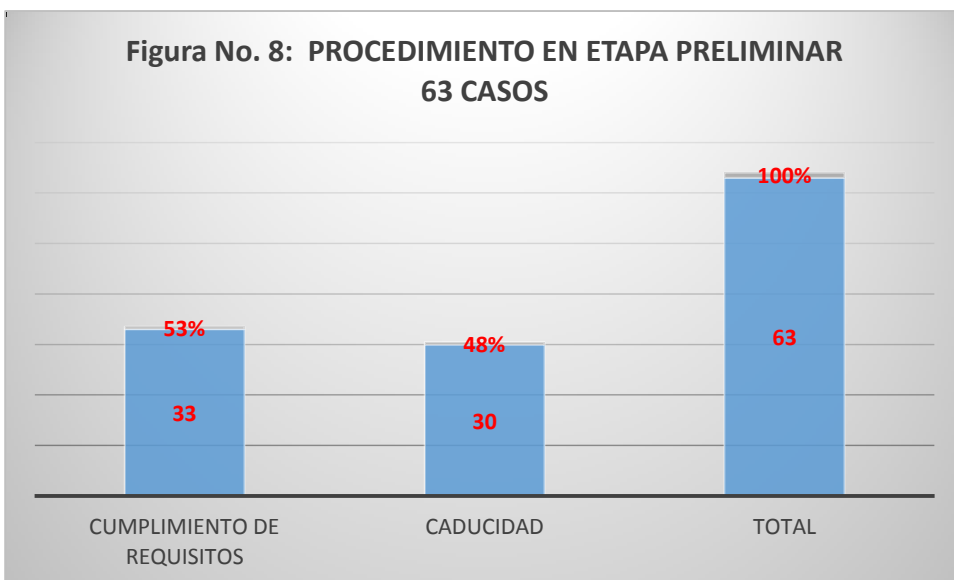
En cuanto a la comunicación de archivo en la etapa preliminar, se tiene que en 57 casos no se le comunicó al afectado el archivo, que representa el 72%; cumpliéndose con dicha comunicación de archivo en los 23 restantes, que representa el 28%, como se aprecia a en la figura No. 7 que se presenta a continuación.



Fuente: Diseño del autor

En lo relacionado con trámite de los procedimientos en la etapa preliminar; de 63 casos en total, se encontró que 33 de ellos fueron archivados por cumplimiento de los requisitos que

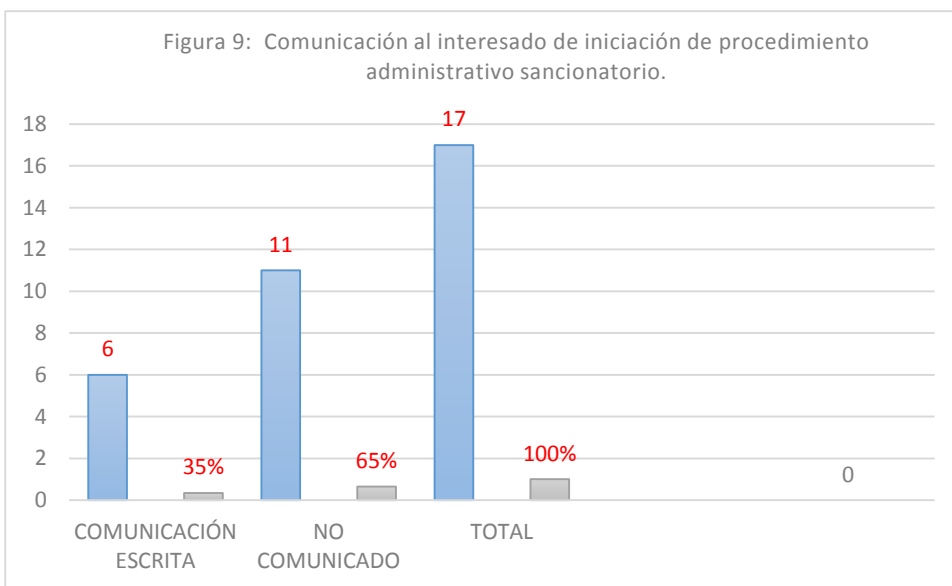
exigía el artículo 2° de la ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento de los establecimientos comerciales, lo que representan el 52%; y los 30 restantes fueron archivados por caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, como lo dispone en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, los cuales representan el 48% y constituyen casi la mitad de los mismos, como se observa en la figura No. 8 que se ilustra a continuación.



Fuente: Diseño del autor

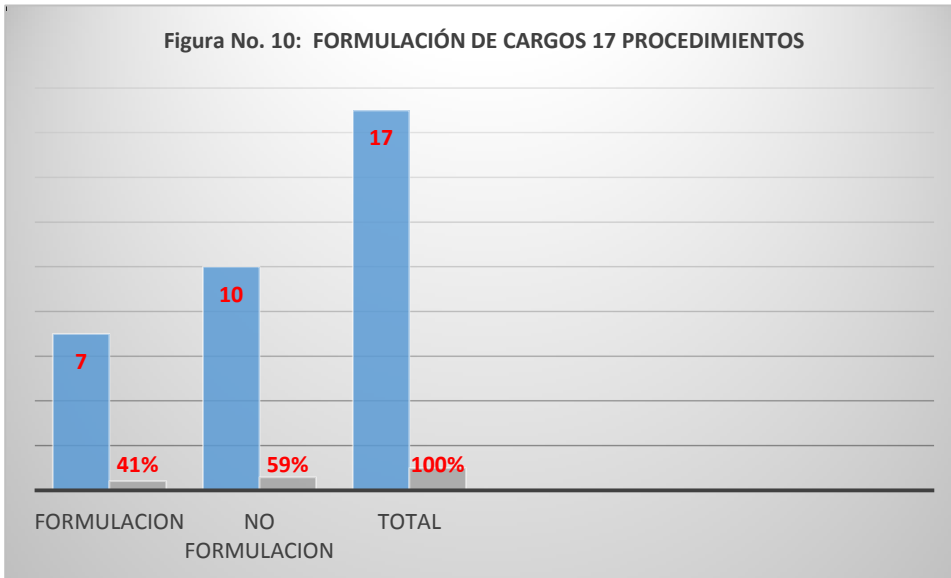
Con respecto a la comunicación de inicio del procedimiento administrativo sancionatorio al interesado, como lo establece el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 1437 de 20011; de los 17 casos analizados: 6 de ellos fueron comunicados a los interesados mediante comunicación escrita, representando el 35%; y los 11 casos restantes no fueron comunicados a los interesados, lo que representa el 65%, que es un alto porcentaje de violación del derecho de defensa y del

debido proceso; tal como se refleja en la figura No. 9 de “Comunicación al interesado de iniciación de procedimiento administrativo sancionatorio”.



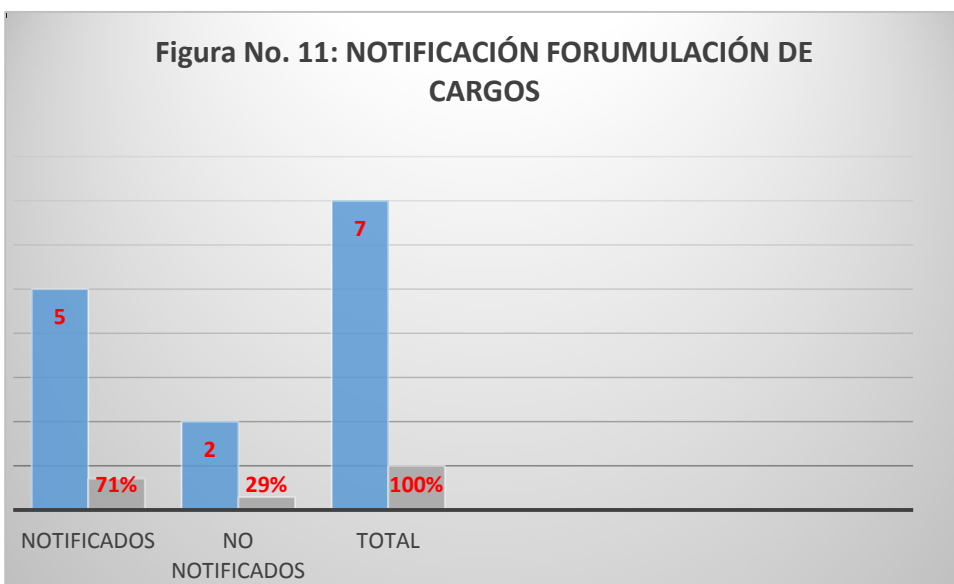
Fuente: Diseño del autor

Respecto a la formulación de cargos mediante acto administrativo como lo dispone el inciso segundo del artículo 47 del CPACA; en 7 casos se realizó la formulación de cargos mediante acto administrativo, que representa el 41%; y en los 10 casos restantes no se cumplió con dicha exigencia, que representa es 59%, vulnerando con ello el debido proceso en su garantía constitucional del derecho de defensa; como se refleja en la figura No. 10 presentada a continuación



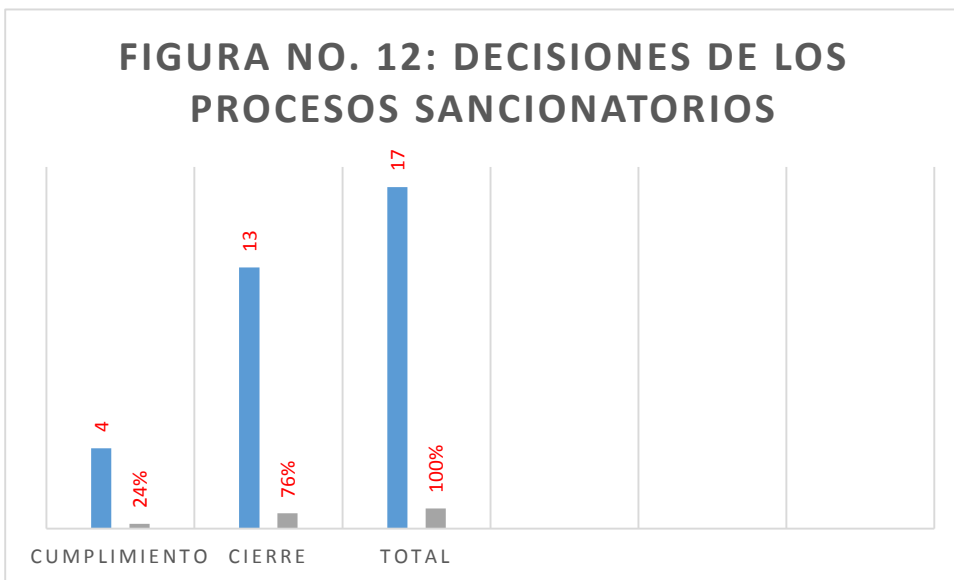
Fuente: Diseño del autor

Con respecto a la notificación del acto administrativo mediante el cual se formulan cargos; de los 7 casos en los que se formularon cargos, en 5 de ellos se notificó en forma personal, lo que representa el 71%; y en los 2 restantes no fueron notificados, lo que representa el 29%, como se muestra en la figura No. 11 que se presenta a continuación.



Fuente: Diseño del autor

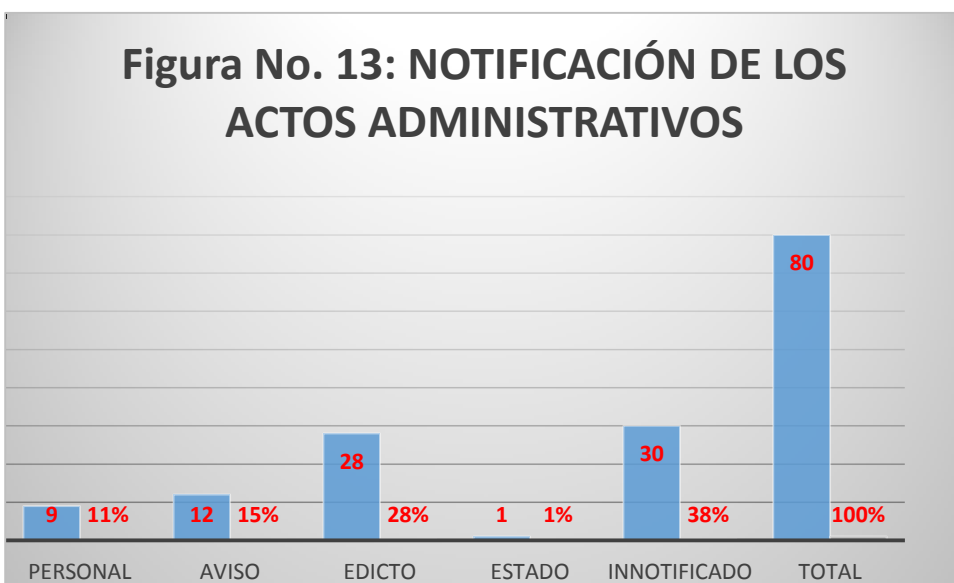
En cuanto a las decisiones impuestas mediante acto administrativo una vez culminado el procedimiento administrativo sancionatorio; 13 de los casos analizados culminaron con la imposición de sanción de cierre definitivo del establecimiento de comercio, lo cual representa el 76%; y en los 4 restantes se dispuso del archivo definitivo como consecuencia del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para su legal funcionamiento, lo que representa el 24%; como se muestra en la figura No. 12 que se exhibe a continuación.



Fuente: Diseño del autor

Sobre la notificación de los actos administrativos definitivos, se tiene que 9 casos fueron notificados personalmente, lo que representa el 11%; 12 fueron notificados por aviso, que representa el 15%; 28 lo fueron por edicto que representa el 35%, a pesar de que este tipo de notificación de los actos administrativos definitivos desapareció del ámbito jurídico administrativo con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 20011, siendo posible hacerla únicamente cuando se encuentre dispuesta en una ley especial; uno fue notificado por estado, que representa el 1%, cuando esta forma de notificación de los actos administrativos definitivos también quedó proscrita del ordenamiento jurídico administrativo, y solo es posible hacerla cuando lo disponga una ley especial como ocurre en el procedimiento verbal abreviado establecido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016; 30 de dichos actos administrativos no

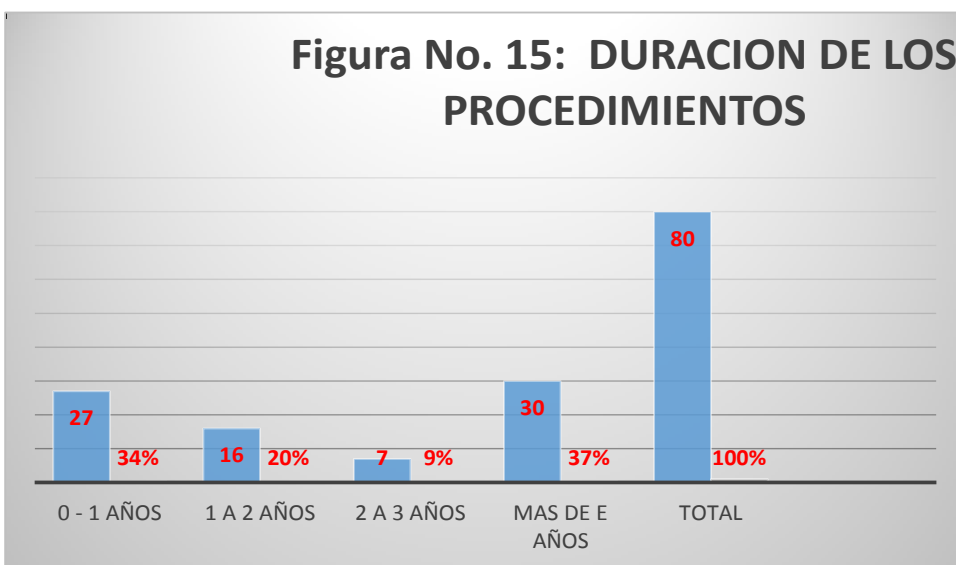
fueron notificados de ninguna manera, lo que representa el 38%; y a pesar que, según el artículo 72 del CPACA, estas decisiones no producen ningún efecto legal, constituyen una grave violación al derecho de defensa y al debido proceso; lo cual se aprecia en la figura No. 13 presentada a continuación:



Fuente: Diseño del autor

En cuanto al tiempo de duración de los procedimientos administrativos sancionatorios; existen 27 expedientes entre 1 mes a 1 año de duración, que representan el 34%; 16 casos entre 1 a 2 años que representan el 20%; 7 expedientes entre 2 a 3 años que representa el 9%; y 30 casos con más de 3 años de duración, que representan el 37%, los cuales necesariamente tendrán que ser archivados definitivamente por caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, como lo dispone el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011; todo lo cual muestra como ha habido una

clara y patética violación del debido proceso en su garantía de un “proceso público sin dilaciones injustificadas” (Const. 1991, art. 29); como se aprecia a continuación en la figura No. 14 (no 15).



Fuente: Diseño del autor

De los 80 procedimientos estudiados, 34 que representan el 43% se archivaron por cumplimiento de requisitos; 13 procedimientos que representa el 13% fueron archivados por haberse ejecutoriado el cierre definitivo de los establecimientos comerciales; y 33 casos que representan el 41% fueron archivados por caducidad de la facultad sancionatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

10. Hallazgos.

A continuación se presentan los hallazgos obtenidos en cada una de las etapas que conforman el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el Capítulo III del



Título III de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011; iniciando con las averiguaciones preliminares para establecer si existe mérito para adelantar el procedimiento sancionatorio y determinar la competencia, siendo indispensable adelantarlas cuando las quejas no precisan los hechos ni individualiza a sus presuntos responsables; si existen méritos se formulan cargos mediante acto administrativo que debe indicar los hechos que los originan, las personas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones que pueden ser procedentes, debiendo ser notificado personalmente al investigado y contra él no procede ningún recurso, pero dentro de los quince días siguientes a su notificación el presunto infractor puede presentar descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretenda hacer valer.

Seguidamente, de acuerdo con el artículo 48 de la misma ley, se continua con el periodo probatorio por un término no mayor a treinta días, pudiendo llegar a sesenta días si son tres (3) o más los investigados; vencido este período, se le conceden diez días al investigado para presentar alegatos; y dentro de los treinta días siguientes a su presentación se debe expedir el acto administrativo definitivo poniéndole fin al procedimiento administrativo sancionatorio, el cual debe contener: la individualización de la persona natural o jurídica, el análisis de los hechos y pruebas que soportan la decisión, las normas infringidas con los hechos probados, y la decisión final ya sea de archivo o sanción con su correspondiente fundamentación.

10.1. En la averiguación preliminar

En los casos revisados se evidencia que no existe distinción entre la etapa preliminar y la del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio; y existiendo mérito para iniciar el



procedimiento administrativo sancionatorio por estar claramente demostrado el incumplimiento de cualquier requisitos de los indicados en el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento del establecimiento de comercio y estar identificado el presunto infractor, se abordó la etapa de averiguación preliminar, desarrollando dentro de esta las demás actuaciones del procedimiento administrativo sancionatorio hasta su culminación.

También se observó en todos los casos que en la etapa preliminar los inspectores de policía procedían a requerir por escrito al presunto infractor para que en un término de 30 días calendario cumpliera no con los requisitos que le hicieran falta sino por la totalidad de los mismos, sin determinar cuáles eran los que incumplía; pero, además, como el requerimiento es la primera medida de las etapas secuenciales y graduales del régimen sancionatorio que estaba previsto en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995, este debía realizarse dentro del procedimiento sancionatorio señalado en la parte primera del CPACA; salvo que fuera un requisito de imposible cumplimiento, como el de los usos del suelo, ubicación y destinación, evento en el cual no procedía el requerimiento sino el cierre definitivo del establecimiento, conforme a la jurisprudencia contenciosa administrativa (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de junio, 2003).

Ejemplo claro de esto último se evidenció en el procedimiento correspondiente al expediente con radicado No. 02-000692-14-00, iniciado con fundamento en un informe técnico de ruido remitido por la Secretaría de Salud de Medellín que señalaba que: “Los niveles de ruido medidos al interior...de la vivienda...sobrepasan los niveles sonoros máximos permisibles para



el periodo nocturno (45 dB(A), Zona I Residencial, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 8321 del Ministerio de Salud ya que se encontraron valores promedios de 53.2 dB(A)” e identificaba plenamente al presunto infractor por incumplimiento del requisito referente a las normas sobre intensidad auditiva establecido en el literal a del artículo 2° de Ley 232 de 1995; lo pertinente era darle trámite al procedimiento administrativo sancionatorio estatuido en la parte primera del CPACA, aplicando todas las garantías del debido proceso e imponer la sanción de multa contenida en el numeral 2° del artículo 4° de la Ley 232 de 1995, sin ninguna dilación injustificada conforme al inciso cuarto del artículo 29 superior; puesto que ante el informe técnico de la autoridad de salud competente sobre la perturbación por intensidad auditiva generada por la actividad del establecimiento de comercio, lo que correspondía era iniciar el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio con la formulación de cargos y la respectiva notificación personal de este acto administrativo.

Así mismo se observó la realización de actuaciones propias del procedimiento administrativo sancionatorio antes del mismo, como el requerimiento para aportar o cumplir con los requisitos previstos en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 que debía realizarse en el acto administrativo de formulación de cargos; y, en algunos casos, contrariando abiertamente las normas procedimentales de los términos previamente estatuidos por el legislador al otorgarle un término de 10 días para aportarlos, cuando el término estipulado para dicho asunto es de 30 días calendario, de acuerdo con el artículo 4° numeral 1° de la Ley 232 que dispone “requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta” (Ley 232, 1995, art. 4 núm. 1).



Contrariando de esta manera las etapas secuenciales y graduales que establecía el régimen sancionatorio previsto en el artículo 4º de la mencionada ley; ya que el momento para requerir por los requisitos que hicieran falta, no por todos, conforme al procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, era en el acto administrativo de formulación de cargos, debiéndosele conceder al presunto infractor el término de 30 días calendario que establecía el artículo 4º numeral 1º de la Ley 232 de 1995 para que cumpliera con ellos; lo que evidencia la violación al debido proceso por la inobservancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (Const., 1991, artículo 29).

Puesto que es un imperativo constitucional para todas las autoridades cumplir con el debido proceso en todas las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio, brindándole al presunto infractor todas sus garantías constitucionales y respetarle los derechos fundamentales durante el trámite del mismo, obediencia irrestrictamente el principio de legalidad. para una correcta aplicación de la administración de justicia. De ahí que la etapa de averiguación preliminar, como se dijo antes, era para establecer si existía mérito para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, determinar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, la plena identificación del presunto infractor y la competencia de la respectiva autoridad de policía según la jurisdicción territorial del despacho; y no en parte del procedimiento administrativo sancionatorio, como se hizo en la mayoría de los casos analizados.

Mientras que el requerimiento hacía parte del reproche contravencional punitivo que debía hacer el Inspector como autoridad administrativa de policía, de acuerdo con la jurisdicción territorial del despacho bajo su cargo y la ubicación del establecimiento de comercio en atención



a la inconstitucional e ilegal delegación efectuada por el alcalde, una vez determinado el mérito para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, en el acto administrativo de formulación de cargos únicamente por los requisitos que le hicieran falta y no por todos, con la observancia de que si dentro de estos se encontraba el incumplimiento de los usos del suelo, ubicación y destinación, no debía requerir por tratarse de un requisito de imposible cumplimiento sino ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, ya que al requerirlo por los otros requisitos le creaba falsas expectativas al presunto infractor y vulneraba el principio constitucional de la confianza legítima.

Con relación al deber de comunicar el inicio de averiguaciones preliminares a la persona presuntamente involucrada o afectada se observó que: en solo 36 de los casos, que representa el 45%, les fue comunicada a los interesados, incumpléndose con el deber de “informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa” (Ley 1437, 2011, art. 35) contenido en el inciso segundo de este artículo.

Así mismo se evidenció que 33 procedimientos, que representan el 52% de la muestra fueron archivados por cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 2º de la Ley 232 de 199; pero 30 casos, que representan el 48%, fueron archivados por caducidad de la facultad sancionatoria establecida en el artículo 52 del CPACA, mostrando con ello una gran desidia administrativa y una patética violación del debido proceso en su garantía constitucional de un “proceso público sin dilaciones injustificadas” (Const., 1991, art. 29) consagrada en el inciso cuarto de este artículo.



De tal forma aunque el CPACA no establece un término de duración de la averiguación preliminar, esta debe ser razonable ya que no es de recibo constitucional ni legalmente mantener dicha averiguación indefinidamente, como ocurrió en muchos de los casos analizados en los que se mantuvo hasta por más de tres años llegando a causar por esta dilación injustificada la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, constituyendo una aberrante y patética vulneración del debido proceso; hallazgo este respaldado en la tabla suministrada por el analista del sistema THETA de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, en la que se evidencia que en el lapso de 2012 a 2017 fueron archivados en las inspecciones de policía y corregimientos del municipio de Medellín 3480 procedimientos administrativos sancionatorios correspondientes a violación de la Ley 232 de 1995 por pérdida de la potestad sancionadora, dentro de los cuales se encuentra el expediente con radicado No. 02-0000692-14-00 que motivó el presente trabajo de investigación.

Con respecto a la comunicación de archivo en la etapa de averiguación preliminar, tenemos que solo en 23 casos se les comunicó el archivo a los investigados, lo que representa el 28% del total de los casos analizados; y en 57 casos, que representa el 72% no les fue comunicada, como se observa en la figura No. 7 del presente trabajo de investigación; a sabiendas de que la comunicación o notificación de los actos es una diligencia necesaria para poner en conocimiento de los interesados, incluyendo al quejoso, el contenido de los actos que le ponen fin a la actuación administrativa como lo dispone el artículo 67 del CPACA; máxime cuando 35 de los casos fueron iniciados en ejercicio del derecho de petición en interés particular mediante queja, requerimiento o solicitud ciudadana, lo que constituye una violación al debido



proceso en su garantía constitucional del derecho a la defensa y de impugnación de la decisión consagradas en el inciso cuarto del artículo 29 constitucional, al hacer nugatorios estos derechos, especialmente a los quejosos.

10.2. En el procedimiento administrativo sancionatorio.

Se tiene que de los 80 expedientes revisados y estudiados: en 17 de ellos se observó la existencia de auto de iniciación de procedimiento administrativo sancionatorio; siendo comunicados a los interesados solo 6 como lo dispone el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, lo que representa el 35% del total; mientras que 11 de los casos, que representan el 65%, no le fueron comunicados a los interesados; como se aprecia en la figura No. 9, vulnerándose lo dispuesto por el legislador en la norma anteriormente indicada para el adelantamiento del procedimiento administrativo sancionatorio e incurriéndose en una violación del debido proceso en su garantía de la “observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (Const., 1991, art.29) consagrada en el inciso segundo de este artículo.

Así mismo, en algunos de los casos analizados, se observó que en los autos de iniciación de procedimiento administrativo sancionatorio las inspecciones de policía requerían a los presuntos infractores de la Ley 232 de 1995 para que dentro de 30 días cumplieran con todos los requisitos exigidos por dicha para el legal funcionamiento de los establecimientos de comercio; cuando esto debe hacerse en el acto administrativo de formulación de cargo por ser el requerimiento parte del régimen sancionatorio dispuesto por el legislador en el artículo 4° de la cita da ley.



También se observó en algunos casos, como en el del expediente con radicado No. 02-0000692-14, que no se les comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio ni se formularon cargos; observándose allí una constancia secretarial en donde se le informa al inspector que se presentó el “Representante legal o /propietario del establecimiento (...) con el fin de...que...quería que el despacho le recibiera diligencia de descargos y...aporta requisitos como registro mercantil y sayco y acinpro” (sic.), pasándole las diligencias “para que se sirva proveer”; y sin que exista ninguna decisión del inspector aparece como “diligencia de descargos” y un acto administrativo de la misma fecha requiriendo al presunto infractor para que en el término de 30 acredite el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995; siendo este uno de los 10 casos en los que no se formuló pliego de cargos, que representan el 59% del total de los 17 procedimientos analizados; notándose con claridad como la autoridad de Policía se apartó del procedimiento estatuido en el artículo 47 del CPACA, incurriendo en una vulneración del debido proceso en la garantía constitucional de la “observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” consagrada en el inciso segundo del artículo 29 superior.

En tanto, de conformidad con el inciso segundo del artículo 47 del CPACA, es necesario y pertinente que se formulen cargos mediante acto administrativo, en el que se debe señalar “con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes” (Ley 1437, 2011, art. 47); el cual, según el mismo artículo, “deberá ser notificado personalmente a los investigados” (Ley 1437, 2011, art. 47), para que estos puedan ejercer su



derecho de defensa; lo que no se puede suplir con una versión libre rendida por el implicado y presentarla como “descargos”; porque con ello se quebranta el procedimiento establecido previamente por el legislador en el citado artículo para la imposición de sanciones, vulnerando de manera flagrante el principio de legalidad y el derecho de defensa, que hacen parte inescindible del debido proceso; ya que la presentación de descargos se encuentra reglada en el inciso tercero del artículo 47 del CPACA, el cual señala que: “Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer” (Ley 1437, 2011, art. 47).

Con relación al requerimiento de que trata el artículo 4º numeral 1º de la Ley 232 de 1995 se observó que los propietarios de los establecimientos de comercio eran requeridos para que cumplieran con los requisitos previstos en el artículo 47 del Decreto 2150 de 1995; cuando, por mandato del artículo 27 de la Ley 962 de 2005, las autoridades y servidores públicos correspondientes en lo relacionado con los requisitos exigibles para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio debían sujetarse únicamente a lo dispuesto en la Ley 232 de 1995; razón por la cual en el procedimiento administrativo sancionatorio por incumplimiento de la citada ley no se podía tener en cuenta ni exigirle a los propietarios de los establecimientos comerciales ningún otro requisito distinto a los señalados en el artículo 2º de la Ley 232 de 1995.

Por lo tanto, cuando los inspectores de policía requerían a los propietarios de los establecimientos de comercio para que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 47 del Decreto-Ley 2150 de 1995, incurrían en una violación del principio de legalidad consagrado en el inciso segundo del artículo 29 constitucional que dispone que: “Nadie podrá ser



juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” (Const. 1991, art. 29), y en una falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 232 de 1995 que establecía que: “Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos ni autorizados por el legislador, incurrirán por ese solo hecho en falta gravísima, sancionable conforme a las disposiciones previstas en el Código Único Disciplinario” (Ley 232, 1995, art. 5), porque, según el artículo 27 de la Ley 962 de 2005, dichas autoridades solo debían sujetarse a lo dispuesto en la Ley 232 de 1995, sin que fuese posible jurídicamente que le impusieran a los empresarios cargas o requisitos adicionales distintos a los previstos en la Ley 232 de 1995 para el ejercicio del comercio y el funcionamiento de sus establecimientos comerciales.

Así que al requerir a los propietarios de los establecimientos de comercio sin habersele previamente formulado cargos, los inspectores de policía del municipio de Medellín quebrantaban el inciso segundo del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que hace parte del procedimiento administrativo sancionatorio allí estipulado, vulnerándole a los presuntos infractores su derecho al debido proceso; ya que daban por sentado, anticipadamente, que estos no cumplían con ninguno de los requisitos exigidos por la Ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento de su establecimiento de comercio; y cuando eran requeridos para cumplir con requisitos que no hacían parte de los exigidos por la Ley 232, como los previstos en el artículo 47 del Decreto 2150 de 1995, también les vulneraban el principio de estricta legalidad que debe regir toda actuación administrativa.

En cuanto a la notificación de los pliegos de cargos que, de acuerdo con el artículo 47 del CPACA, debe hacerse personalmente a los investigados se destaca que de los 7 casos en los que



hubo formulación de cargos mediante acto administrativo; solo en 5 de los casos les fue notificado en forma personal, que representa el 71%; y los 2 restantes no fueron notificados, lo que representa el 29%; como se observa en la figura No. 11lo, vulnerándose con ello el derecho de defensa y de contradicción y por ende el debido proceso.

10.3. En la etapa probatoria y de alegatos.

En los casos investigados, en ninguno de los procedimientos sancionatorios analizados se observó que se hubiera dispuesto el periodo probatorio que establece el artículo 48 del CPACA.; llamando la atención el correspondiente al expediente con radicado No. 02-0000692-014.00; en donde, a pesar de no haberse dispuesto del periodo probatorio, se afirma que: “Vencido el periodo probatorio, se concede al investigado 10 días para que presente alegatos”, notificándole personalmente esta actuación al investigado cuando solo bastaba una comunicación dándole traslado para que presentara los alegatos respectivos.

10.4. En la decisión.

De los 17 casos analizados en los que se llegó a expedir acto administrativo definitivo; en 13 de ellos se impuso la sanción de cierre definitivo del establecimiento de comercio prevista en el artículo 4º numeral 4º de la Ley 232 de 1995, que representa el 76%; y los 4 casos restantes fueron archivados por cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 2º de la misma ley para el cabal funcionamiento de los establecimientos comerciales, que representa el 24% del



total de dichos procedimientos sancionatorios; pero en dos de ellos ya se había presentado la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración establecida en el artículo 52 del CPACA.

Los actos administrativos definitivos que pusieron fin al procedimiento administrativo sancionatorio adolecieron de la correspondiente fundamentación o motivación, tanto los que contienen una decisión sancionatoria como los que presentan una decisión de archivo; ya que no contienen ningún análisis jurídico de los hechos ni de las pruebas que sustentan la decisión, como tampoco de las normas infringidas en relación con los hechos probados, como lo exige el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011; presentándose, además, una total incongruencia entre lo planteado en el acto administrativo de formulación de cargos con lo considerado y dispuesto en el acto administrativo definitivo que puso fin al procedimiento administrativo sancionatorio.

Así mismo se encontraron 33 casos con actos administrativos que ponían fin al procedimiento administrativo y ordenaban su archivo definitivo en la etapa preliminar por cumplir con los requisitos, que representan el 52%, también sin ninguna fundamentación jurídica, limitándose a indicar que el investigado aportó todos los requisitos exigidos por la ley para el cabal funcionamiento de su establecimiento de comercio; incumpléndose con el mandato legal de motivar la decisión dispuesto en los artículos 42 y 49 del CPACA, lo que vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 29 constitucional.

Pero quizá, la mayor irregularidad que presentan todos los procedimientos administrativos estudiados y analizados relacionados con el presunto incumplimiento de los



requisitos exigidos por el artículo 2º de la Ley 232 de 1995 para el cabal funcionamiento de los establecimientos de comercio, lo constituye la falta de competencia de los inspectores de policía y corregidores municipales debido a la inconstitucional e ilegal delegación efectuada por el alcalde de Medellín a dichos servidores públicos, como se analizó ampliamente en un acápite anterior del presente trabajo de investigación, que vulnera el debido proceso en su garantía constitucional del juez natural consagrada en el inciso segundo del artículo 29 superior que establece que: "Nadie podrá ser juzgado sino...ante juez o tribunal competente" (Const., 1991, art. 29).

Contrariando, además, el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 que dispone que: "El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos"; puesto que, como se dijo antes, los inspectores de policía ni los corregidores municipales eran competentes para adelantar dichos procedimientos, ya que el juez natural en estos casos era el alcalde, quien haga sus veces o el funcionario que recibiera la delegación, que no podía recaer en los inspectores de policía ni corregidores municipales porque no son funcionarios del nivel directivo o asesor como lo establece el artículo 9 de la Ley 489, 1998 sino del nivel profesional; y, como lo afirma Laverde (2018, p.61), en los procedimientos administrativos sancionatorios se debe observar la garantía constitucional del juez natural como parte inescindible del debido proceso y de validez del acto administrativo;

También resulta relevante que en los expedientes correspondientes a los procedimientos administrativos sancionatorios revisados, se encuentren 33 casos archivados por caducidad de la potestad sancionatoria de la administración, cuando estos debieron adelantarse sin dilaciones



injustificadas como garantía del debido proceso como lo consagra el artículo 29 superior; ya que, como lo ha manifestado la Corte Constitucional (C-401, 2010), la potestad sancionatoria no es indefinidamente abierta, puesto que es una garantía para la efectividad de los principios constitucionales, de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, cumpliendo con el propósito de evitar la inactividad del trámite administrativo y garantizando la eficiencia de la administración.

En relación con el requisito del pago por derechos de autor, en muchos de los casos fueron aportados comprobantes de pago de gestores individuales de derechos de autor y derechos conexos, sin que los inspectores de policía del municipio de Medellín verificaran si la música que se ejecutaba en los establecimientos comerciales correspondía al repertorio musical administrados por dichos gestores, ya que no les exigían los contratos de mandato de los artistas o titulares de los derechos representados por el gestor individual ni el repertorio de las obras musicales representadas por ellos, puesto que estos carecen de la legitimación presunta que la ley le atribuye a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor.

10.5. En la notificación del acto administrativo definitivo

A pesar que, de conformidad con el artículo 67 del CPACA, “Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse”, el acto definitivo de los procedimientos administrativos sancionatorios analizados



solo fue notificado personalmente en 9 de los 80 casos revisados, que representan el 11% del total; mientras que los demás, unos fueron notificados por aviso, otros fueron indebidamente e ilegalmente notificados por edicto o por estado y muchos no fueron notificados.

Todo ello a pesar de que el artículo 66 del CPACA señala que los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones de dicho ordenamiento jurídico; y que el artículo 67 ejusdem dispone que: “Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse”; por lo que, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la notificación de los actos administrativos definitivos debe hacerse de manera personal a los interesados y no por otros medios distintos, como por edicto o por estados, como se hizo en este caso y en muchos de los procedimientos analizados.

Sin embargo, contrariando la ley, las autoridades administrativas de policía en el municipio de Medellín muchos de los actos definitivos expedidos dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios que tramitaron fueron notificados irregular e ilegalmente por edicto como se pudo comprobar mediante el presente trabajo de investigación, ya que de los 80 casos analizados, 28 fueron notificados de esta manera; cuando esta forma de notificación contenida en el artículo 45 del Decreto-Ley 01 de 1984 o antiguo Código Contencioso Administrativo con la entrada en vigencia del CPACA desapareció del ordenamiento jurídico administrativo, siendo “reemplazada en el nuevo código por la notificación por aviso” (Urueta



Ayola, 2021, p. 127), quedando vigente solo para algunos procedimientos regulados por leyes especiales que no fueron derogadas por la Ley 1437 de 2011, debiendo surtirse siempre la notificación conforme a esta ley y no por edicto; como tampoco puede ser de recibo la notificación de estos actos definitivos por estados, como se hizo e uno de los casos analizados, porque esta forma de notificación tampoco se encuentra dispuesta en el CPACA para ello, no siendo posible jurídicamente este tipo de notificación en estos procedimientos, la cual es propia de los procesos jurisdiccionales y solo es procedente cuando así lo disponga una ley especial.

Sobre el particular llama la atención que en 30 de los 80 procedimientos sancionatorios analizados, que corresponden al 38% del total, los actos administrativos definitivos no hayan sido notificados de ninguna manera, como se aprecia en la figura No. 13 de presente trabajo de investigación; lo que, sin hesitación alguna, constituye una flagrante vulneración del debido proceso en sus garantías constitucionales del derecho defensa y de impugnación de la decisión consagrados en el inciso cuarto del artículo 29 superior que establece que: “Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y...a impugnar la sentencia condenatoria” (Const. 1991, art. 29), aunque en estos casos, como lo dispone el artículo 72 del CPACA, “no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión” (Ley 1437, 2011, art. 72).

De los expedientes revisados y analizados se encontró que se realizaron 12 notificaciones por aviso que corresponden al 15% del total, evidenciándose en todos los casos estudiados que fueron realizadas en indebida e ilegal forma ya que se hicieron como si se tratara de una notificación por edicto, dentro de los cuales se encuentra el correspondiente al expediente marco



con radicado No. 02-0000692-14-00, en donde en un supuesto escrito de aviso se transcribe la parte resolutoria del acto administrativo definitivo y se deja la constancia secretarial de que: “El presente aviso se emplaza por un término de diez (10) días hábiles contados partir de la fecha de fijación. La notificación surtirá efecto al finalizar el día siguientes a la fecha de desfijación del presente aviso”; violando con ello el principio de legalidad que hace parte del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, al quebrantar íntegramente lo dispuesto en el artículo 69 del CPACA para la notificación por aviso, que dispone lo siguiente:

Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

(Ley 1437, 2011, art. 69)

10.6. En el procedimiento administrativo sancionatorio del expediente marco

Del estudio y análisis del procedimiento administrativo sancionatorio contenido en el expediente con radicado No. 02-00692-14-00, que motivó inicialmente el presente trabajo de



investigación debido a que allí se interpusieron dos acciones de amparo constitucional por parte del propietario de un establecimiento de comercio que fueron falladas a su favor por violación al debido proceso, y debido a que los demás procedimientos sancionatorios objeto de análisis en el mismo se desarrolló en forma similar, se observó lo siguiente:

El Inspector de Policía asumió el conocimiento del procedimiento administrativo mediante auto interlocutorio dando inicio a las averiguaciones preliminares con la finalidad de “verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de contravención e identificar a los presuntos responsables” y determinar si existían méritos para adelantar el procedimiento sancionatorio; lo que, en virtud de los principios de economía y celeridad consagrados en el artículo 3° numerales 12 y 13 de la Ley 1437 del 2011, no era necesario puesto que existía un informe técnico levantado por la autoridad competente indicando que el establecimiento de comercio “sobrepasa los niveles sonoros máximos permisibles”, dando cuenta del incumplimiento de las normas referentes a la intensidad auditiva por presión sonora ejercida en el mismo, y su propietario estaba plenamente identificado; debiendo formular cargos una vez tuvo conocimiento del citado informe, como lo dispone el inciso segundo del artículo 47 del CPACA.

En ese auto de averiguación preliminar, de manera indebida y equivocada, citó las disposiciones presuntamente vulneradas, haciendo énfasis en el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 2° literal a) de la Ley 232 de 1995 de: “cumplir con todas las normas referentes al uso del suelos, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por autoridad competente en el respectivo municipio”; cuando el informe técnico expedido por la



Secretaría de Salud de la municipalidad era claro en informarle que el requisito que se incumplía era el de las normas referentes a la intensidad auditiva debido a que el ruido por presión sonora que allí se generaba superaba los niveles máximos permisibles para el sector donde se encontraba ubicado el establecimiento comercial. En este mismo auto también relacionó las sanciones a aplicar, señalando todas las establecidas en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995; por lo que más que un auto de averiguación preliminar se trataba del acto administrativo de formulación de cargos de que trata el artículo 47 del CPACA, lo que constituye una vulneración al principio de estricta legalidad.

La comunicación que la autoridad administrativa de policía le envía al propietario del establecimiento de comercio informándole el inicio de la averiguación preliminar, en la que también le concede 10 días hábiles para que acredite todos los requisitos indicados en el artículo 2° de Ley 232 de 1995, y le advierte que de no hacerlo iniciará la investigación administrativa, es el requerimiento de que trata el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 232 de 1995 que debe hacerse, como ya se ha dicho, en el acto administrativo de formulación de cargos no por diez días sino por el término de 30 días, como así lo prevé la citada norma; por lo que dicha actuación vulnera el principio de estricta legalidad y por ende el debido proceso.

Se efectuaron citaciones al propietario del establecimiento de comercio para “diligencia de carácter contravencional” si indicarle para qué diligencia, lo cual no tiene objeto ni sentido jurídico al no indicársele para qué tipo de diligencia se le está citando; con el agravante de que una de dichas citaciones fue dejada debajo de la puerta, lo que no resulta un medio eficaz para



que la autoridad administrativa haga conocer sus actuaciones, desconociendo lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 37 del CPACA que dispone que: “La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz”

El inspector de policía no expidió el acto administrativo de pliegos de cargos de que trata el artículo 47 del CPACA, por lo que el presunto infractor no tuvo oportunidad de presentar descargos vulnerándosele su derecho de defensa; sino que le practicó una versión libre la que posteriormente pretendió hacer pasa ante el Juez Constitucional como diligencia de descargos; en fin, la autoridad administrativa de policía se apartó abruptamente del procedimiento estatuido en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone que:

Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

(Ley 1437, 2011, art. 47)

Posteriormente, al cabo de la versión libre, el presunto infractor fue requerido por el inspector de policía mediante auto interlocutorio para que en el término de 30 días acreditara el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 para el



legal funcionamiento de su establecimiento de comercio; cuando, según el artículo 4º numeral 1º de la misma ley, el requerimiento solo es procedente por los requisitos que le hagan falta y no por la totalidad de los mismos, máxime cuando todos ellos obraban en el expediente; debiéndolo requerir únicamente por el requisito relacionado con el incumplimiento de las normas referentes a la intensidad auditiva dispuesto en el artículo 2º literal a de la citada ley, de acuerdo con el informe técnico expedido por la Secretaría de Salud del municipio de Medellín; incurriendo, por todo lo anterior, en una violación del principio de legalidad que hace parte inescindible del debido proceso contenido en el artículo 29 constitucional.

A pesar de que al término de la versión libre la mencionada autoridad de policía le concedió al presunto infractor un término de dos días, que no está previsto en la ley, “para aportar o solicitar la práctica de pruebas”; lo real, como se evidencia en el expediente, fue que se omitió el periodo probatorio señalado en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 el cual dispone que: “Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días”, pasando directamente a la etapa de alegaciones, dándole traslado al investigado para que presentara sus alegatos, los que fueron presentados oportunamente.

Con respecto al acto administrativo definitivo que impuso la sanción se observa que no cumple con los postulados del artículo 49 del CPACA, en especial en lo relacionado con la motivación de los actos administrativos puesto que es muy deficiente en este aspecto y no atiende siquiera el principio de la gradualidad de la sanción de que trata el artículo 50 del citado estatuto administrativo ya que no se tuvo en cuenta ninguno de los criterios allí establecidos para



su imposición; además, no fue notificado personalmente ni por aviso como lo ordena el artículo 67 al 69 de la Ley 1437 de 2011; sin embargo, mediante oficio determinó que dicho acto administrativo se encontraba en firme y debidamente ejecutoriado; incurriendo con su actuar en una grave y protuberante vulneración del derecho de defensa y del debido proceso administrativo por falta de notificación, a pesar de que jurídicamente no podía ser ejecutado por no encontrarse en firme ni debidamente ejecutoriado y, por lo tanto, de conformidad con el artículo 72 del CPACA “no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión” (Ley 1437 de 2011, art. 72).

Por tal razón el Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Oralidad de Medellín mediante Sentencia de Acción de Tutela No. 149 del 10 de junio de 2015 proferida dentro del proceso con radicado No. 05001400302720150103700, al tutelarle al propietario del establecimiento de comercio los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y acceso a la administración de justicia por “no dársele trámite al recurso de reposición interpuesto” dejó sin efectos el mencionado acto administrativo definitivo, pronunciándose respecto a su falta de notificación de la siguiente manera:

Esto es precisamente el punto constitutivo de violación al debido proceso administrativo por parte del funcionario policivo, violación que trae evidentemente la consecuente violación al derecho de defensa del hoy accionante a no haberse cumplido con el trámite legal para su notificación, pues a la conclusión que llega el inspector, de que el



accionante es renuente, solo se constituye en una verdadera vía de hecho su actuar emisorio al dejar de aplicar la norma correspondiente al caso que nos ocupa.

(Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Medellín, Sentencia No. del 10 de junio, 2015)

Posteriormente al rehacer el procedimiento administrativo sancionatorio en cumplimiento de lo ordenado por el Juez Constitucional, nuevamente la Inspección de Policía incurrió en violación del debido proceso al omitir darle trámite al recurso de reposición interpuesto por el presunto infractor, conforme lo señala el artículo 79 del CPACA, en tanto resolvió de plano el recurso sin pronunciarse sobre las pruebas que en el mismo le habían solicitado; lo que llevó al Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín a tutelarle nuevamente al propietario del establecimiento comercial, mediante Sentencia 071 del 12 de febrero de 2016 proferida dentro del proceso con radicado No. 05001400301020150153401, los derechos fundamentales de defensa y del debido proceso, manifestando lo siguiente:

Tampoco es admisible por este Juzgado, lo manifestado también por el Inspector de Policía en su contestación, cuando aduce que *“la etapa probatoria se había cerrado, tanto así que se estaba resolviendo de fondo una resolución de noviembre de 2014”*, pues su decir va en contravía con lo previsto por el art. 40 y demás normas concordantes del CPACA, menos es justificación para pretermitir las etapas correspondientes al procedimiento administrativo el hecho de que *“si no se resolvía, la inspección perdía competencia al año”*, como además lo afirma

(Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, Sentencia No. 071 del 12 de febrero, 2016)

11. Conclusiones.

En el Municipio de Medellín se incumple con el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el CPACA al aplicar el régimen sancionatorio establecido en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 ante el incumplimiento de los requisitos dispuestos en el artículo 2° de la misma ley para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, especialmente en la garantía constitucional del juez natural que hace parte del derecho fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, por cuanto el alcalde de Medellín delegó la competencia que le atribuía dicha ley a los Alcaldes en los inspectores de policía y corregidores municipales cuando estos funcionarios son del nivel profesional y no del nivel directivo o asesor, en quienes el alcalde puede únicamente delegar sus funciones en virtud del estipulado en el artículo 9° de la ley 489 de 1998.

Existe una indebida e incorrecta recepción de la queja, petición, reclamo y/o solicitud por parte de las Inspecciones de Policía Urbana de Primera Categoría de esta municipalidad ya que estas son radicadas en el sistema THETA de la Secretaría de Seguridad y Convivencia como consignas, que no encaja en las solicitudes que cualquier persona puede hacer ante las autoridades para “solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio..., formular...quejas, denuncias y reclamos” como lo dispone el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1555 de 2015, estatutaria del derecho de petición; mostrando el total desconocimiento de cómo se debe recibir una queja, reclamo, petición y/o



solicitud a los ciudadanos; que por este simple hecho genera una actuación administrativa que debe estar revestida de las garantías propias del debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 superior.

No se iniciaban averiguaciones preliminares que permitieran establecer si existían méritos para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio, de las cuales solo se podía prescindir cuando de antemano se tuviera la certeza y las pruebas de la existencia del incumplimiento de alguno de los requisitos que exigía la Ley 232 de 1995 para el legal funcionamiento de los establecimiento de comercio, como lo establece el artículo 47 del CPACA.

El requerimiento que se encontraba estatuido en el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 se efectuaba en la etapa preliminar cuando este hacía parte del régimen sancionatorio dispuesto en el mencionado artículo y, por lo tanto, no era procedente hacerlo en dicha etapa preliminar sino en el acto administrativo de formulación de cargos; además el comerciante era requerido para que cumpliera con todos los requisitos exigidos por el artículo 2° ejusdem, sin verificar previamente cuáles incumplía, como lo dispone el artículo 4° numeral 1° de la citada ley que señala que el requerimiento debe ser por escrito y por el término de 30 días calendario para que “cumpla con los requisitos que hagan falta” (Ley 232, 1995, art. 4 núm. 1); lo cual se evidenció en 60 de los 80 procedimientos analizados en los que era procedente realizar el requerimiento ya que el requisito era de posible cumplimiento.



Se vulneraba el debido proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva en el procedimiento administrativo sancionatorio; dado que en muchos de los casos se adelantó dicho con personas distintas al empresario o propietario registrado en el certificado de registro mercantil del establecimiento de comercio de la cámara de comercio de la respectiva jurisdicción.

En todos los 80 procedimientos analizados se evidenció la violación del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y subsiguientes, la inaplicación de las etapas secuenciales previstas en el régimen sancionatorio estatuido en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995; así como la inactividad de la administración en muchos de los procedimientos administrativos representada en los operadores jurídicos con la competencia para adelantarlos, incurriendo en la violación del debido proceso en su garantía de un “proceso sin dilaciones injustificadas” (Const., 1991, art. 29), puesto que de los 80 casos analizados 33 fueron archivados por caducidad de la facultad sancionatoria de la administración consagrada en el artículo 52 de la Ley 1431 de 2016, lo que concuerda con el informe contenido en el oficio No. 201830154942 del 8 de junio de 2018 de la Unidad de Inspecciones de la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia de la Secretaria de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín que indica un total de 3.699 procedimientos caducados entre el año 2012 en que empezó a regir el CPACA y el año 2017, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, periodo en el que se radicaron 5390 procedimientos por presunta violación de la Ley 232 de 1995.



En virtud de todo lo anterior, en respuesta a la pregunta central ¿Cómo aplican las autoridades administrativas de policía del Municipio de Medellín el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el CPACA ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995 para el funcionamiento de los establecimientos de comercio?, habrá que responderse que las autoridades de policía en el municipio de Medellín incumplen con dicho procedimiento y no aplican el procedimiento administrativo sancionatorio estandarizado ceñido a las normas constitucionales y legales que lo regulan; motivo por el cual inspectores, secretarios y policía, se interfieren en los procedimientos, disputándose en muchos casos responsabilidades y obligaciones que entorpecen los procedimientos de policía, con el agravante de que esta situación perjudica a los propietarios de los establecimientos de comercio abiertos al público y peticionarios, al violarse la normatividad previamente establecida por el legislador durante la vigencia en que estuvo vigente la Ley 232 de 1995 y, por consiguiente, con violación al debido proceso en todas sus garantías constitucionales, como se evidenció en los procedimientos estudiados y en el informe del sistema THETA que muestra la gran cantidad de procedimientos archivados por haber caducado la facultad sancionatoria de la administración.

12. Recomendaciones.

Elaborar un manual del procedimiento administrativo sancionatorio para la aplicación del régimen sancionatorio establecido en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 para la correcta aplicación al mismo del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la parte primera



del CPACA, con la finalidad de unificar en todas las Inspecciones de Policía y Corregidurías del municipio de Medellín la aplicación de dicho procedimiento administrativo sancionatorio.

Adelantar jornadas de capacitación para las autoridades administrativas de policía y todo el personal administrativo que laboran en las Inspecciones de Policía y Corregidurías (secretarios y auxiliares) sobre la correcta aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio al régimen sancionador estatuido en la Ley 232 de 1995; así como del nuevo régimen sancionador de policía previsto en la Ley 1801 de 2016, a través de universidades calificadas como la Universidad Autónoma Latinoamericana, para dotarlas de herramientas jurídicas para la correcta aplicación de los mismos y la observancia de las garantías del debido proceso los presuntos infractores.

Cambiar el modelo de radicación de las quejas, reclamos y peticiones que hoy se vienen haciendo como consignas en el municipio de Medellín; por el de derechos de petición conforme al artículo 13 del CPACA sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015 (Estatutaria del Derecho de Petición), el cual dispone que: “toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición”. (Ley 1437, 2011, art. 13).



Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (17 de enero de 1996). *Decreto No. 078 de 1996 Por medio del cual se delegan unas funciones*. Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D_ALCAMED_0078_1996.htm

Alcaldía de Medellín. (26 de octubre de 2005). *Decreto No. 2317 de 2005 Por medio del cual se dejan sin vigencia unos actos administrativos y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de:https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/d_alcamed_2317_2005.htm

Alcaldía de Medellín. (14 de agosto de 2007). *Decreto No. 1306 de 2007 Mediante el cual se establecen los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio y se regula el procedimiento para la autorización de la extensión o reducción de horarios para los mismos*. Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D_ALCAMED_1306_2007.htm

Alcaldía de Medellín. (14 de octubre de 2008). *Decreto No. 1521 de 2008 Por el cual se modifica el Decreto Municipal 409 de 200, reglamentario de algunas disposiciones del Acuerdo 046 de 2006*. Recuperado de:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Convivencia%20y%20seguridad/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2012/Decreto%201521%20de%202008%20%20Normas%20B%C3%A1sicas.pdf>

Alcaldía de Medellín. (13 de noviembre de 2009). *Decreto No. 1793 de 2009 Mediante el cual se regulan los horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio y se establece el procedimiento para la certificación en Rumba Segura*. Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D_ALCAMED_1793_2009.htm



Alcaldía de Medellín. (5 de agosto de 2010). *Decreto No. 1358 de 2010 Por medio del cual se modifica los Decretos horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio y se establece el procedimiento para la certificación en Rumba Segura*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2010/Gaceta%203714/DECRETO%201358%20DE%202010.pdf>

Alcaldía de Medellín. (10 de junio de 2014). *Decreto No. 889 de 2014 Mediante el cual se deroga el Decreto 1358 de 2010 y se establecen los honorarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público de la ciudad de Medellín*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2014/Gaceta%204234/DECRETO%200889%202014.pdf

Alcaldía de Medellín. (10 de junio de 2014). *Decreto No. 890 de 2014 Mediante el cual se modifica el nombre del programa “Rumba Segura”, se establece el procedimiento para el ingreso al Programa Medellín “Convive la Noche” y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2014/Gaceta%204234/DECRETO%200890%202014.pdf

Alcaldía de Medellín. (1 de abril de 2016). *Decreto No 532 de 2016 Por medio del cual se delegan funciones en los Secretarios de Seguridad y Convivencia; Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/d_alcamed_0532_2016.htm



Alcaldía de Medellín. (11 de julio de 2018). *Decreto No. 471 de 2018 Por medio del cual se expiden las normas reglamentarias de detalle aplicables a las actuaciones y procesos de urbanización, parcelación, construcción, reconocimiento de edificaciones y demás actuaciones en el territorio municipal y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://normograma.info/medellin/normograma/docs/pdf/d_alcamed_0471_2018.pdf

Araujo Oñate, R.M. (2007). *Estructura del estado*. Bogotá: Escuela Lara Bonilla.

Arboleda Perdomo, E.J. (2012). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo* 2ª ed. Bogotá. Legis.

Asamblea de Antioquia. (15 de agosto de 2002). *Ordenanza 18 de 2002 “Por la cual se expide el Código de Convivencia Ciudadana para el Departamento de Antioquia”*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Espacio%20P%C3%BAblico/Secciones/Tr%C3%A1mites/Documentos/2011/Normatividad%20de%20tramites/Ordenanza%2018%20de%202002.pdf>

Betancur Jaramillo, C. (2013). *Derecho procesal administrativo* 8a ed. Medellín: Señal Editora.

Brewer-Carías, J.O. Santofimio Gamboa,.... E. Gil Botero, *Memorias. Seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de contencioso administrativo Ley 1437 de 2011* (págs. 37-77). Bogotá D.C.: Consejo de Estado.

Brewer-Carías, A. (2011). Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley 1437 de 2011 a la Luz del Derecho Comparado Latinoamericano. En Álvarez Jaramillo, L.F., Zambrano Cetina, W., Correa Palacio, R.S., Parejo, L.A., Santofimio Gamboa, J.O., Gil Botero, E., Monroy Church, R.H. *Memorias seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de contencioso administrativo Ley 1437 de 2011* (pp. 115-144). Bogotá: Consejo de Estado.



Brewer-Carías, A.R., Parejo Alfonso, L., Rodríguez Rodríguez, L., Cassagne, J.A. (2014). *La protección de los derechos frente al poder de la administración*. Bogotá: Temis.

Cassagne, J.A. (2013). *El Acto Administrativo Teoría y Régimen Jurídico*. Bogotá: Temis

Comisión del Acuerdo de Cartagena (17 de diciembre de 1993). *Decisión Andina 351 de 1993 Régimen común sobre derecho de autor y derechos conexos*. Recuperado de: <http://derechodeautor.gov.co:8080/decision-andina>

Concejo de Medellín. (3 de julio de 1990). *Acuerdo No. 38 de 1990, Por medio del cual se expide el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0038_1990.htm

Concejo de Medellín. (24 de agosto de 2006). *Acuerdo No. 46 de 2006, Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf

Concejo de Medellín. (17 de diciembre de 2014). *Acuerdo No. 48 de 2014, Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

Congreso de Colombia. (14 de abril de 1979). *Ley 8ª de 1973 Por la cual se aprueba un convenio internacional y se determinan las modalidades de su aplicación*. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1563767>



Congreso de Colombia. (24 de enero de 1979). *Ley 9ª de 1979 Por la cual Por la cual se dictan Medidas Sanitarias*. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0009_1979.html

Congreso de Colombia. (7 de diciembre de 1979). *Ley 46 de 1979 Por medio de la cual se autoriza al Gobierno Nacional para suscribir la adhesión de Colombia "al Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual", firmado en Estocolmo el 14 de julio de 1976*". Recuperado de:

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1600811>

Congreso de Colombia. (28 de enero de 1982). *Ley 23 de 1982 Sobre derechos de autor*. Tomado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3431&dt=S>

Congreso de Colombia. (26 de octubre de 1987). *Ley 33 de 1987 Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas", del 9 de septiembre de 1886, completado en París el 4 de mayo de 1896, revisado en Berlín el 13 de noviembre de 1908, completado en Berna el 20 de marzo de 1914 y revisado en Roma el 2 de junio de 1928, en Bruselas, el 26 de junio de 1948, en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y en París el 24 de julio de 1971*. Recuperado de: [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1589977?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1589977?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Congreso de Colombia. (5 de febrero de 1993). *Ley 44 de 1993 Por la cual se modifica y adiciona la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1944*.

Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0044_1993.html

Congreso de Colombia. (23 de febrero de 1994). *Ley 128 de 1994 Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas*.

Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0128_1994.html



Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). *Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Tomado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Congreso de Colombia. (26 de diciembre de 1995). *Ley 232 de 1995 Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0232_1995.html

Congreso de Colombia. (26 de julio de 1996). *Ley 300 de 1996 Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0300_1996.html

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1998). *Ley 489 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*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de Colombia. (2 de febrero de 2000). *Ley 565 de 2000 Por medio de la cual se aprueba el "Tratado de la OMPI -Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Derechos de Autor (WCT)", adoptado en Ginebra, el veinte (20) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0565_2000.html

Congreso de Colombia. (10 de julio de 2000). *Ley 590 de 2000 Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0590_2000.html



Congreso de Colombia. (24 de diciembre de 2001). *Ley 719 de 2001 Por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0719_2001.html

Congreso de Colombia. (8 de julio de 2005). *Ley 962 de 2005 Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html

Congreso de Colombia. (22 de noviembre de 2011). *Ley 1101 de 2006 Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1101_2006.html

Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). *Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de Colombia. (26 de diciembre de 2011). *Ley 1493 de 2011 Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1493_2011.html

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). *Ley 1551 de 2012 Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de Colombia. (21 de agosto de 2012). *Ley 1575 de 2012 Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1575_2012.html



Congreso de Colombia. (29 de abril de 2013). *Ley 1625 de 2013 Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.*

Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Congreso de Colombia. (29 de julio de 2016). *Ley 1801 de 2016 Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

Congreso de Colombia. (12 de julio de 2018). *Ley 1915 de 2018 Por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos.*

Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1915_2018.html

Congreso de Colombia. (25 de enero de 2021). *Ley 2080 de 2021 Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.* Recuperado el 2 de diciembre de 2015, de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (17 de abril de 1997). Radicado No. 3959 C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola. Obtenido de <file:///C:/Users/personal/Downloads/CE-SEC1-EXP1997-N3959.html>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (8 de febrero de 2001). Radicado No. 1100103240001999533501. C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

Recuperado de:

<http://derechodeautor.gov.co:8080/documents/10181/216826/Consejo+de+Estado%2C%20Sala+de+lo+Contencioso+Administrativo%2C%20Secci%C3%B3n+Primera%2C%20Sentencia+8+de+febrero+de+2001%2C%20expediente+5335..pdf/887a811a-0332-4851-b2fa-a6fb7c179302?version=1.0>



Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (4 de abril de 2001). Radicado No.: 68001231500019970276201 C. P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de: [file:///C:/Users/personal/Downloads/68001-23-15-000-1997-2762-01\(6538\).html](file:///C:/Users/personal/Downloads/68001-23-15-000-1997-2762-01(6538).html)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (29 de noviembre de 2001). Radicado No.: 68001231500019970276301 C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade. Recuperado de: [file:///C:/Users/personal/Downloads/68001-23-15-000-1997-2762-01\(6538\).html](file:///C:/Users/personal/Downloads/68001-23-15-000-1997-2762-01(6538).html)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (3 de abril de 2003). Radicado No.: 88001233100020030000201 C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa. Recuperado de: [file:///C:/Users/personal/Downloads/88001-23-31-000-2003-0002-01\(ACU\).html](file:///C:/Users/personal/Downloads/88001-23-31-000-2003-0002-01(ACU).html)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (27 de junio de 2003). Radicado No.: 11001032400019990086501 C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade. Recuperado de: [file:///C:/Users/personal/Downloads/11001-03-24-000-1999-00865-01\(7262\).html](file:///C:/Users/personal/Downloads/11001-03-24-000-1999-00865-01(7262).html)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (22 de abril de 2004). Radicado No.: 25000232400019990038902 C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade. Recuperado de: [file:///C:/Users/personal/Downloads/25000-23-24-000-1999-00389-02\(5743\).html](file:///C:/Users/personal/Downloads/25000-23-24-000-1999-00389-02(5743).html)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (22 de abril de 2004). Radicado No.: 25000232400020090017301 C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso. Recuperado de: [file:///C:/Users/personal/Downloads/25000-23-24-000-2009-00173-01%20\(1\).html](file:///C:/Users/personal/Downloads/25000-23-24-000-2009-00173-01%20(1).html)



Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (22 de abril de 2004). Radicado No. 25000234200020170223201 C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Obtenido de: [file:///C:/Users/personal/Desktop/2017TESIS.%2025000-23-42-000-2017-02232-01\(AC\)%20\(1\).htm](file:///C:/Users/personal/Desktop/2017TESIS.%2025000-23-42-000-2017-02232-01(AC)%20(1).htm)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. (5 de noviembre de 2009). Radicado No. 68001231500020020167101C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Recuperado de: http://anterior.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?mindice=68001231500020020167101

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (8 de junio de 2011). Radicado No.: 41001233100020040054001 C.P. Dr. Enrique Gil Botero. Recuperado de: <http://190.217.24.56/sentproc/F41001233100020040054001S3ADJUNTASENTENCIA20110525101049.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (16 de febrero de 2012). Radicado No.: 05001233100020040395201. C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71174>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (30 de agosto de 2012). Radicado No. 05001231500020090057101 C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. Obtenido de: <http://190.217.24.56/sentproc/F05001231500020090057101PARAADJUNTARSENTENCIA20120830090923.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (22 de octubre de 2012). Radicado No.: 05001232400019960068001 C.P. Dr. Enrique Gil Botero. Recuperado de:



<http://190.217.24.56/sentproc/F05001232400019960068001S3ADJUNTASENTENCIA20121120101236.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de Consulta y Servicio Civil. (30 de octubre de 2013). Radicado No.: 11001030600020130039200 C.P. Consejeros de la Sala. Recuperado de:

<http://190.217.24.56/sentproc/F11001030600020130039200paraadjuntarconcepto20140520141059.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2 de mayo de 2014). Radicado No.: 11001032400020130057900. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Recuperado de:

<http://190.217.24.56/sentproc/F11001032400020130057900ADJUNTARAUTOS20140505102103.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (21 de abril de 2016). Radicado No.: 25000232400020090017301 C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso. Recuperado de:

<http://190.217.24.56/sentproc/F25000232400020090017301PARAADJUNTARSENTENCIA20160614104526.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (15 de septiembre de 2016). Radicado No.: 76001233100020120031401 C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Recuperado de:

<http://190.217.24.56/sentproc/F76001233100020120031401PARAADJUNTARSENTENCIA20161004111028.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta-Descongestión. (13 de julio de 2017). Radicado No.: 25000234200020170223201 C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Recuperado de:

<http://190.217.24.56/sentproc/F25000234200020170223201PARAADJUNTARSENTENCIA20170724171335.doc>



Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta-Descongestión. (8 de febrero de 2018). Radicado No. 25000232400020080004502 C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Recuperado de:
<http://190.217.24.56/sentproc/F25000232400020080004502PARAADJUNTARSENTENCIA20180208143535.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta-Descongestión. (22 de marzo de 2018). Radicado No. 25000232400020040000901 C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio. Recuperado de:
<http://190.217.24.56/sentproc/F25000232400020040000901PARAADJUNTARSENTENCIA20180323101059.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta-Descongestión. (23 de abril de 2019). Radicado No.: 05001233100020040419201 C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Recuperado de:
<http://190.217.24.56/sentproc/F05001233100020040419201PARAADJUNTARSENTENCIA20180524121100.doc>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (21 de enero de 2021). Radicado No.: 11001032400020110005300 C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Recuperado de:
http://190.217.24.56/sentproc/17_110010324000201100053001fallofallounic2021225104543.doc

Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional T-438/92 (1 de julio de 1992). M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-438-92.htm>

Corte Constitucional C-557/92 (15 de octubre de 1992). M.P. Sustanciador Múltiple. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-557-92.htm>



Corte Constitucional C-599/92 (10 de diciembre de 1992). M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-599-92.htm>

Corte Constitucional C-390/93 (16 de septiembre de 1993). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-390-93.htm>

Corte Constitucional C-024/94 (27 de enero de 1994). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>

Corte Constitucional C-046/94 (10 de febrero de 1994). M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-046-94.htm>

Corte Constitucional C-088/94 (3 de marzo de 1994). M.P. Dr. Fabio Morón Díaz. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-088-94.htm>

Corte Constitucional C-214/94 (28 de abril de 1994). M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>

Corte Constitucional C-226/94 (5 de mayo de 1994). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-226-94.htm>

Corte Constitucional C-265/94 (2 de junio de 1994). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-265-94.htm>

Corte Constitucional C-259/95 (15 de junio de 1995). M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-259-95.htm>

Corte Constitucional C-524/95 (16 de noviembre de 1995). M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-524-95.htm>

Corte Constitucional C-244/96 (30 de mayo de 1996). M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-244-96.htm>



Corte Constitucional C-366/96 (14 de agosto de 1996). M.P. Dr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-366-96.htm>

Corte Constitucional C-597/96 (6 de noviembre de 1996). M.P. Dr. Alejandro Martínez

Caballero. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-597-96.htm>

Corte Constitucional C-690/96 (5 de diciembre de 1996). M.P. Dr. Alejandro Martínez

Caballero. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-690-96.htm>

Corte Constitucional C-231/97 (15 de mayo de 1997). M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-231-97.htm>

Corte Constitucional SU 476/97 (25 de septiembre de 1997). M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su476-97.htm>

Corte Constitucional C-160/98 (29 de abril de 1998). M.P. Dra. Carmenza Isaza de Gómez.

Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-160-98.htm>

Corte Constitucional C-519/99 (22 de julio de 1999). M.P. Dr. José Gregorio Hernández

Galindo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-519-99.htm>

Corte Constitucional C-561/99 (4 de agosto de 1999). M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-561-99.htm>

Corte Constitucional C-110/00 (9 de febrero de 2000). M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-110-00.htm>

Corte Constitucional C-382/00 (5 de abril de 2000). M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-382-00.htm>

Corte Constitucional C-1161/00 (6 de septiembre de 2000). M.P. Dr. Alejandro Martínez

Caballero. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1161-00.htm>



Corte Constitucional C-1410/00 (19 de octubre de 2000). M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1410-00.htm>

Corte Constitucional C-1444/00 (25 de octubre de 2000). M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1444-00.htm>

Corte Constitucional C-827/2001 (8 de agosto de 2001). M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-827-01.htm>

Corte Constitucional C-840/2001 (9 de agosto de 2001). M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-840-01.htm>

Corte Constitucional C-372/02 (15 de mayo de 2002). M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.
Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-372-02.htm>

Corte Constitucional C-490/02 (26 de junio de 2002). M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-490-02.htm>

Corte Constitucional C-492/02 (26 de junio de 2002). M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-492-02.htm>

Corte Constitucional C-640/2002 (13 de agosto de 2002). M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-640-02.htm>

Corte Constitucional C-790/02 (24 de septiembre de 2002). M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-790-02.htm>

Corte Constitucional C-948/02 (6 de noviembre de 2002). M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-948-02.htm>



Corte Constitucional C-095/2003 (11 de febrero de 2003). M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-095-03.htm>

Corte Constitucional C-125/03 (18 de febrero de 2003). M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-125-03.htm>

Corte Constitucional C-530/03 (3 de julio de 2003). M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-530-03.htm>

Corte Constitucional C-621/03 (29 de julio de 2003). M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-621-03.htm>

Corte Constitucional C-071/2004 (3 de febrero de 2004). M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-071-04.htm>

Corte Constitucional C-406/04 (4 de mayo de 2004). M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-406-04.htm>

Corte Constitucional C-509/04 (25 de mayo de 2004). M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-509-04.htm>

Corte Constitucional C-822/04 (31 de agosto de 2004). M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-822-04.htm>

Corte Constitucional C-825/04 (31 de agosto de 2004). M.P. Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-825-04.htm>

Corte Constitucional C-593/05 (9 junio de 2005). M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-593-05.htm>

Corte Constitucional C-818/05 (9 de agosto de 2005). M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>



Corte Constitucional C-983/05 (26 de septiembre de 1994). M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>

Corte Constitucional C-1236/05 (29 de noviembre de 2005). M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1236-05.htm>

Corte Constitucional C-117/06 (22 de febrero de 2006). M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-117-06.htm>

Corte Constitucional C-277/06 (5 de abril de 2006). M.P. Dr. Humberto Sierra Porto. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-277-06.htm>

Corte Constitucional C-392/06 (24 de mayo de 2006). M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-392-06.htm>

Corte Constitucional C-396/06 (24 de mayo de 2006). M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional C-988/06 (29 de noviembre de 2006). M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-988-06.htm>

Corte Constitucional C-179/07 (14 de marzo de 2007). M.P. Dr. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-179-07.htm>

Corte Constitucional C-833/07 (10 de octubre de 2007). M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-833-07.htm>

Corte Constitucional C-1008/08 (octubre 15 de 2008). M.P. Dr. Mauricio González Cuervo. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1008-08.htm>

Corte Constitucional C-1083/08 (5 de noviembre de 2008). M.P. Dr. Mauricio González Cuervo. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1083-08.htm>



Corte Constitucional C-1194/08 (3 de diciembre de 2008). M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1194-08.htm>

Corte Constitucional C-352/09 (20 de mayo de 2009). M.P. Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.
Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-352-09.htm>

Corte Constitucional C-762/09 (29 de octubre de 2009). M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-762-09.htm>

Corte Constitucional C-149/10 (4 de marzo de 2010). M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>

Corte Constitucional C-980/10 (1 de diciembre de 2010). M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>

Corte Constitucional C-263/11 (6 de abril de 2011). M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-263-11.htm>

Corte Constitucional C-784/12 (10 de octubre de 2012). M.P. Dr. María Victoria Calle Correa.
Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-784-12.htm>

Corte Constitucional C-826/2013 (13 de noviembre de 2013). M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-826-13.htm>

Corte Constitucional C-034/14 (29 de enero de 2014). M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-034-14.htm>

Corte Constitucional C-288/14 (20 de mayo de 2014). M.P. Dr. José Ignacio Pretelt Chaljub.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-288-14.htm>



Corte Constitucional C-341/14 (4 de junio de 2014). M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-341-14.htm>

Corte Constitucional C-192/16 (20 de abril de 2016). M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-192-16.htm>

Corte Constitucional C-225/2017 (20 de abril de 2017). M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-225-17.htm>

Corte Constitucional C-082/18 (22 de agosto de 2018). M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-082-18.htm>

Corte Constitucional C-242/20 (9 de julio de 2020). M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger y Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-242-20.htm>

Corte Constitucional SU086/99 (17 de febrero de 1999). M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU086-99.htm>

Corte Constitucional SU447/11 (26 de mayo de 2011). M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/SU447-11.htm>

Corte Constitucional T-475/92 (29 de julio de 1992). M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-475-92.htm>

Corte Constitucional T-496/92 (1 de agosto de 1992). M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-496-92.htm>

Corte Constitucional, T-014/94 (25 de enero de 1994). M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-014-94.htm>



Corte Constitucional T-056/94 (14 de febrero de 1994). M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1994/T-056-94.htm>

Corte Constitucional, T-357/95 (9 de agosto de 1995). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-357-95.htm>

Corte Constitucional, T-456/95 (9 de octubre de 1995). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-456-95.htm>

Corte Constitucional T-179/96 (30 de abril de 1996). M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/t-179-96.htm>

Corte Constitucional T-174/97 (8 de abril de 1997). M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-174-97.htm>

Corte Constitucional T-028/98 (16 de febrero de 1998). M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-028-98.htm>

Corte Constitucional T-731/98 (27 de noviembre de 1998). M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-731-98.htm>

Corte Constitucional T-512/00 (8 de mayo de 2000). M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-512-00.htm>

Corte Constitucional T-113/01 (31 de enero de 2001). M.P. Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-113-01.htm>

Corte Constitucional T-982/04 (8 de octubre de 2004). M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-982-04.htm>

Corte Constitucional T-103/06 (16 de febrero de 2006). M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-103-06.htm>



Corte Constitucional T-060/09 (3 de febrero de 2009). M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-060-09.htm>

Corte Constitucional, T-166/09 (17 de marzo de 2009). M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/T-166-09.htm>

Corte Constitucional T-909/11 (1 de diciembre de 2011). M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-909-11.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 9 (21 de abril de 1982). M.P. Dr. Manuel Gaona Cruz.

GJ: No. 2409, p.p. 75-89. Recuperado de: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20CLXXI%20n.%202409%20\(1982\).pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20CLXXI%20n.%202409%20(1982).pdf)

Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 51 (14 de abril de 1983). M.P. Dres. Manuel Gaona

Cruz y Carlos Medellín. GJ: No. 2413, p.p. 108-180. Recuperado de: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20CLXXV%20Parte%202%20n.%202413%20\(1983\).pdf](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20CLXXV%20Parte%202%20n.%202413%20(1983).pdf)

Creswell, J.W. (s.f.). *Qualitative Inquiry and Research Design. Investigación Cualitativa y Diseño Investigativo. Chosing Among Five Traditions. Selección entre cinco tradiciones*

Dirección Nacional de Derechos de Autor (27 de enero de 2012). *Circular No. 18 de 2012 Orientaciones para el cumplimiento de las normas sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos*. Recuperado de:

<http://derechodeautor.gov.co:8080/documents/10181/7674776/Circular+No+18.PDF/9aa95299-c052-448a-aa60-b561b26534f1>

Dirección Nacional de Derechos de Autor (23 de marzo de 2016). *Circular No. 21 de 2016 Orientaciones para el cumplimiento de las normas sobre Derecho de Autor y Derechos*



Conexos, en lo pertinente al cobro de las tarifas por remuneración de los derechos patrimoniales. Recuperado de:

<http://derechodeautor.gov.co:8080/documents/10181/287765/Circula+No.+21.PDF/e9a219e1-f5fa-4e7a-9abd-483cd6fd046a>

Dirección Nacional de Derechos de Autor (2017). Concepto No. 1-2017-24440 de 2017.

Recuperado de:

https://registroenlinea.gov.co/Intrane1/Desarrollo/CONCEPTOSWEB/arch_conceptos/1-2017-24440.pdf

Dirección Nacional de Derechos de Autor (2018). Concepto No. 1-2018-32637 de 2018.

Recuperado de:

https://registroenlinea.gov.co/Intrane1/Desarrollo/CONCEPTOSWEB/arch_conceptos/1-2018-32637.pdf

Galvis Quintero, D. & Jiménez Guzmán, L.F. (2013). Aproximación al régimen legal de los establecimientos de comercio. Una mirada desde el derecho comercial y administrativo. *Revista e-mercatoria, Universidad Externado de Colombia* 12(1), 98–157. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/3512>

García de Enterría, E & Fernández, T.R. (2002). *Curso de Derecho Administrativo Vol. II*. 16ª ed. Madrid: Civitas

Gobernación de Antioquia (20 de abril de 1994). *Decreto No. 1508 Por el cual se reforma el Código de Policía para el Departamento de Antioquia*. Medellín: Jurídicas Antioquia

Hernández Sampieri, Roberto. Fernández Collado, Carlos & Baptista Lucio María del Pilar. (2014). *Metodología de la Investigación*. 6ª ed. México: McGraw-Hill. Recuperado de: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf



Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, Sentencia No. 071 (12 de febrero de 2016). Radicado No. 05001400301020150153401 J. Dra. Adriana Milena Fuentes Galvis.

Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín, Sentencia No. 0109/2018-NULIDAD (5 de diciembre de 2018). Radicado No. 05001333301620150100900 J. Dr. Rodrigo Vergara Cortés.

Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Oralidad, Sentencia No. 149 (10 de junio de 2015). Radicado No. 05001400302720150100900 J. Dr. Roberto Jairo Ayora Hernández.

Laverde Álvarez, J.M. (30 de enero de 2013). El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de:
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-en-el>

Laverde Álvarez, J.M. (2018). *Manual de procedimiento administrativo sancionatorio*. 2ª ed. Bogotá: Legis.

Laverde Álvarez, J.M. (2020). *La sanción administrativa. Perspectivas contemporáneas*. Bogotá: Legis.

Malagón Pinzón, M.A. (2007). *Vivir en policía Una contralectura a los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Medina Vergara, J. (2008). *Derecho comercial: parte general*. 4ª ed. Bogotá: Temis.

Mestre, J. L., citado por Malagón Pinzón (2007), *Un droit administratif a la fin de l'Ancien Régime. Le contentieux des communautés de provence*

Ministerio de Salud (4 de agosto de 1983). *Resolución No. 8321 de 1983 Por la cual se dictan normas sobre protección y conservación de la audición de la salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos*. Recuperado de:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6305>



Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (7 de abril de 2006). *Resolución No. 0627 de 2006 Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental*. Recuperado de:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19982&dt=S>

Ossa Arbeláez, J. (2009). *Derecho administrativo sancionador: una aproximación dogmática* 2^a ed. Bogotá: Legis

Palacio Hincapié, J.Á. (2019). *Derecho procesal administrativo* 10a ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez.

Palacio, R.S., Parejo, L.A., Santofimio Gamboa, J.O., Gil Botero, E., Monroy Church, R.H. *Memorias seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de contencioso administrativo Ley 1437 de 2011* (págs. 199-215). Bogotá: Consejo de Estado.

Policía Nacional de Colombia. (1 de septiembre de 2017). *Instructivo numero 005 DISEC-ARCOS-70 Actuación de la Policía Nacional frente al control de la actividad económica*.

Policía Nacional de Colombia. (2 de agosto de 2018). *Guía de actuaciones de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional frente al Código Nacional de Policía y Convivencia*.

Presidencia de Colombia. (27 de marzo de 1970). *Decreto-Ley 1355 Por el cual se dictan normas sobre policía*. Recuperado de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1355_1970.html

Presidencia de Colombia. (27 de marzo de 1971). *Decreto-Ley 410 Por el cual se expide el Código de Comercio*. Recuperado de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html



Presidencia de Colombia. (25 de abril de 1986). *Decreto-Ley 1333 Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html

Presidencia de Colombia. (5 de diciembre de 1995). *Decreto-Ley 2150 de 1995 Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2150_1995.html

Presidencia de Colombia. (5 de diciembre de 1995). *Decreto-Ley 785 de 2005 Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004*. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html

Presidencia de Colombia. (23 de noviembre de 2006). *Decreto-Ley 422 de 2006 Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional*. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66480>

Presidencia de Colombia. (29 de mayo de 2008). *Decreto 1879 de 2008 Por el cual se reglamentan la Ley 232 de 1995, el artículo 27 de la Ley 962 de 2005, los artículos 46, 47 y 48 del Decreto Ley 2150 de 1995 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30524>

Presidencia de Colombia. (25 de octubre de 2010). *Decreto 3942 de 2010 Por el cual se reglamentan las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y el artículo 2°, literal c) de la Ley 232 de 1995, en relación con las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos y la entidad recaudadora y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40624>



Presidencia de Colombia. (10 de enero de 2012). *Decreto-Ley 19 de 2012 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html

Presidencia de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1066 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>

Presidencia de Colombia. (22 de noviembre de 2019). *Decreto-Ley 2106 de 2019 Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2106_2019.html

Ramírez Torrado, M.L. (2007). Postura de la Corte Constitucional colombiana en relación con el poder sancionador de la administración. *Revista de derecho, Universidad del Norte* 28(1), 300–328. Recuperado de: <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2675>

Restrepo Medina, M.A. & Nieto Rodríguez, M.A. (2017). *El derecho Administrativo sancionador en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario & Temis.

Rico Puerta, L.A. (2015). *El acto administrativo* 2a reimpresión. Medellín: Universidad de Medellín.

Rivadeneira Bermúdez, R. (2021). *Manual de procedimiento administrativo* 3^a ed. Medellín: Lijursanchez

Robledo del Castillo, P.F. (2011). El proceso administrativo general y el procedimiento administrativo sancionatorio. En Álvarez Jaramillo, L.F. Zambrano Cetina, W., Correa



- Palacio, R.S., Parejo Alfonso, L., Brewer Carías, A., Santofimio Gamboa, J.O., ... Gil Botero, E., *Memorias. Seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de contencioso administrativo Ley 1437 de 2011*. Bogotá.: Consejo de Estado.
- Rodríguez Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano* 18ª ed. Bogotá: Temis.
- Rojas López, J.G. (2009). El garantismo en el marco del derecho administrativo sancionado. *El Ágora USB* 9(2), 376-389
Recuperado de: <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/417/662>
- Rojas López, J.G. (2013). *Derecho administrativo sancionador. Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio Gamboa, J.O. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción* (Tercera ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio Gamboa, J.O. (2011). Fundamento de los Procedimientos Administrativos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-. En L.F. Álvarez Jaramillo, W. Zambrano Cetina, R.S. Correa Palacio, L. Parejo, A. Brewer Carías, J.O. Santofimio Gamboa,... E. Gil Botero, *Memorias seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de contencioso administrativo Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Consejo de Estado.
- Santofimio Gamboa, J.O. (2018). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Secretaría de Gobierno de Medellín. (27 de febrero de 2009). *Resolución 090 de 2009 Por medio de la cual se toman algunas disposiciones referentes a la reducción de horario de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público que se describen en el*



artículo 1 del Decreto 1306 de 2007. GO: 3419, 13-14. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/movilidad/jdownloads/Normas/Normatividad/Acuerdos%20Municipales/2009/2009-decreto0230.pdf>

Suárez Acosta, N. C. (2014). Tensiones Constitucionales derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio en el marco del Derecho Urbano en Colombia. Bogotá: Universidad Libre.

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

Suárez Tamayo, D., Mejía Londoño, P., & Restrepo Gómez, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión jurídica*, 13(25), 139-154.

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión. (7 de diciembre de 2006). Radicado No. 05001233100020040395200. M.P. Dra. Beatriz Elena Jaramillo Muñoz.

Tribunal Administrativo de Antioquia. (14 de marzo de 2014). Radicado No. 0500133302820120002701. M.P. Dr. Álvaro Cruz Riaño

Tribunal Administrativo de Antioquia. (7 de octubre de 2014). Radicado No. 05001233100020040393900. M.P. Dra. Mercedes Judith Zuluaga Londoño

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad. (28 de julio de 2016). Radicado No. 05001333302120150068501. M.P. Dra. Pilar Estrada González. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/05001333302120150068501.htm?resaltar=Sentencia+del+28+de+julio+de+2016+del+Tribunal+Administrativo+de+Antioquia>



Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad (28 de septiembre de 2017).
Radicado No. 05001333302420140097001, M.P. Dra. Pilar Estrada González. Recuperado
de: Recuperado de:
<https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/05001333302420140097001.htm?resaltar=Sentencia+del+Tribunal+Administrativo+de+Antioquia+del+14+de+marzo+d+e+2014>

Urueta Ayola, M.S. (2021). *Manual de derecho procesal administrativo*. Bogotá: Legis.

Vidal Perdomo, J. (2004). *Derecho Administrativo*. 12a ed.). Bogotá: Legis.

Villabella Armengol, C.M. (2020). *Los Métodos en la Investigación Jurídica. Algunas precisiones*. Recuperado de:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>

Younes Moreno, D. (2016). *Curso de derecho administrativo*. 10a ed. Bogotá: Temis.

Zambrano Cetina, W. (2011). Fundamento y objetivos de la reforma del Libro I del nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. En L.F. Álvarez Jaramillo, W. Zambrano Cetina, R.S. Correa Palacio, L. Parejo Alfonso, A. Brewer Carías, J.O. Santofimio Gamboa,...E. Gil Botero, *Memorias. Seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de contencioso administrativo Ley 1437 de 2011*. Bogotá.: Consejo de Estado.

Cronograma

Actividad por desarrollar	(Meses)												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	1		
Escogencia de casos				x									
Análisis de casos											x		
Estudio de normas y sentencias					x								
Estudio de libros y documentos						X							
Conclusiones	x												



Consideraciones éticas

Declaramos nuestro compromiso de respetar los derechos de autor, el uso de fuentes, el habeas data, los conocimientos tradicionales, el consentimiento informado y el uso correcto de la información. Igualmente, los resultados de esta investigación reflejarán de una manera fidedigna los hallazgos de la misma.

Firmas:

Firma:

Estudiantes:

Aval asesor:

María Inés Duque Atehortúa

Alberto Villegas Muñoz
Documentos: c.c. 29.934.540 - c.c. 70.082.236

Juliana Nanclares Márquez

Firma:

Firma:

Aval Comité Asesor de Maestría
Juan Gabriel Rojas López

Aval Comité Asesor de Maestría
Juan Esteban Alzate Ortiz

Firma:

Firma:

Aval Coordinador de la línea:
Juliana Nanclares Márquez

Aval Coordinador de Investigación de
la Escuela de Posgrados:
Salim Chalela Naffah

Anexos

-Fichas Jurisprudenciales

Estudiante: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-24-000-2008-00045-02
Fecha	8 de febrero 2018
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	Rocío Araujo Oñate
Actor:	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – Esp
Demandado:	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Sspd
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Pretende la nulidad de la Resolución SSPD 2007440008195 del 4 de abril de 2007 expedida por el Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, que le impuso a la EAAB una multa y la requirió, para que, dentro del mes siguiente a la ejecutoría del acto administrativo, presentara un plan de mejoramiento en el que señalara las acciones encaminadas a corregir los procedimientos y gestión en materia comercial y la Resolución SSPD – 20074400019965 del 25 de julio de 2007 expedida por el Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior, en el sentido de confirmarla en todas sus partes, en consecuencia que se dé la devolución con intereses comerciales, desde el 12 de octubre de 2007, hasta la fecha en que se verifique el pago, con la respectiva corrección de la capacidad adquisitiva del dinero.</p>	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	
<p>Determinar si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia apelada, para lo cual estudiará los cargos de nulidad consistentes en la infracción de la norma de superior jerarquía, consagrada en el artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984; violación del debido proceso, consagrado en el artículo 29 Constitucional y, finalmente, la falsa motivación en relación con cada uno de los cargos imputados en sede administrativa, que corresponde a los argumentos reiterados en el escrito de apelación.</p>	
5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi	
(RD) "La razón de la decisión" Responde el problema jurídico y es la causa del resuelve. Son los	

ARGUMENTOS que justifican directamente la decisión. Es una respuesta explícita al problema planteado.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

- Artículo 357 del Código de Procedimiento Civil
- Caducidad de la potestad sancionatoria del Estado;
- Forma de contabilizar el término de caducidad en relación con conductas reiteradas y diferenciación con las actuaciones permanentes o continuadas;
- Examen de la caducidad en el caso concreto, en relación con los cargos 1, 2, 4, 5 y 6 imputados a la entidad demandante en la actuación sancionatoria;
- Violación del debido proceso de la entidad demandante;
- Análisis de la causal de falsa motivación alegada por la **EAAB** en relación con los cargos imputados en la actuación administrativa.

7. Regla Jurisprudencial

En lo atinente a la relación entre la medición del consumo y el precio que debe pagarse por la prestación del servicio, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, prevé que *“En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo”* y que *“Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito”*, se advierte que en relación con los servicios de saneamiento básico, como es el caso del alcantarillado, cuando no exista medición individual, le corresponderá a la respectiva Comisión de Regulación, definir los parámetros para estimar el consumo, norma con fundamento en la cual la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Ambiental – CRA, en la Resolución 151 de enero 23 de 2001, determinó los parámetros para la regulación integral de su facturación.

8. Decisión

REVOCAR

9. Aclaraciones de voto: No.

No

10. Salvamentos de voto: No.

No

11. Análisis jurídico e interpretación personal

La Sala asume un criterio mayoritario en cuanto el momento hasta el cual se extiende la competencia de la administración para la imposición de la sanción, que hasta la expedición de la Ley 1437 de 2011 en virtud de la cual basta que se haya expedido y notificado dentro de dicho lapso el acto principal a través del cual se impone la sanción.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	68001-23-15-000-1997-2762-01(6538)
Fecha	4 de abril de 2001
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
Actor:	María Isabel Tarazona Portilla
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicita la actora la nulidad del Acuerdo Metropolitano núm. 0028 de 28 de noviembre de 1996, en virtud del cual se decidió que en dicho Municipio, en el sector comprendido entre la Avenida Quebradaseca y la Calle 37, entre la carrera 14, hasta la carrera 22, únicamente podrán funcionar los establecimientos denominados Famas, Distribuidoras y Procesadoras de Carne en el Centro Metropolitano de Mercadeo, e igualmente señala que los establecimientos de comercio dedicados a la actividad antes indicada tendrán un plazo de cuatro meses para reubicarse. • Pretende la accionante que se disponga que esta no está obligada a la reubicación en local diferente del que actualmente ocupa, destinado a la FAMA DE CARNE, dado que cuenta con matrícula y permiso vigente, con el lleno de los requisitos legales contenidos en la Ley 232 de 1995 y el Decreto 2150 de 1995. • Determino el A-quo que dicho acto es de contenido general, susceptible de enjuiciamiento a través de la acción de nulidad y no de la de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurada. 	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	
Analiza la sala si, la solicitud de la actora es susceptible de enjuiciamiento a través de la acción de nulidad y no de la de nulidad y restablecimiento del derecho.	
5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi	

- La Sala reitera el criterio de que actos como el sub examine tienen naturaleza mixta y, por lo mismo, pueden ser enjuiciables a través de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A., pues, de prosperar la pretensión de nulidad, habría un restablecimiento del derecho automático para la actora que se traduciría en el hecho de seguir ubicado su establecimiento de comercio dedicado al expendio de carne en el lugar donde había sido autorizado con anterioridad a la expedición del acto cuestionado.
- Para la Sala resulta evidente, que la regulación de los usos del suelo compete a los Concejos cuando el ente municipal no pertenece a un área metropolitana y, en caso contrario, tal atribución es compartida con las Juntas Metropolitanas, bajo criterios de complementariedad y coordinación, donde a éstas les atañe la fijación de los objetivos a los cuales deben sujetarse aquéllos.
- No puede perderse de vista que el acto acusado básicamente tuvo como finalidad modificar el Acuerdo núm. 0021 de 1996, que a su vez complementó la clasificación de los establecimientos básicos de comercio en lo relacionado con el grado de impacto sico-social y ambiental sobre el entorno que traía el Código de Urbanismo Metropolitano.
- Así las cosas, estima la Sala que el Acuerdo acusado encuadra dentro de la competencia de las Juntas Metropolitanas en materia de reglamentación del uso del suelo, por lo que debe confirmarse la sentencia apelada.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Código Contencioso Administrativo, Ley 128 de 1994.

7. Regla Jurisprudencial

La preceptiva del artículo 313, numeral 7, de la Carta Política, debe estudiarse en forma armónica con la del artículo 319, ibídem, y con los artículos 14 de la Ley 128 de 1994 y parágrafo del artículo 33 de la Ley 136 del mismo año; la regulación de los usos del suelo compete a los Concejos cuando el ente municipal no pertenece a un área metropolitana y, en caso contrario, tal atribución es compartida con las Juntas Metropolitanas, bajo criterios de complementariedad y coordinación, donde a éstas les atañe la fijación de los objetivos a los cuales deben sujetarse aquéllos.

7. Decisión

CONFIRMAR

8. Aclaraciones de voto

No

9. Salvamentos de voto

No

10. Análisis jurídico e interpretación personal

El alto tribunal administrativo estableció que cuando los municipios hacen parte de un área metropolitana, los reglamentos de los usos del suelo urbano por parte de los concejos deben estar alineados con los objetivos y criterios que señalen las normas generales que expidan las juntas metropolitanas; es decir, que lo que decidan estas juntas, están por encima de lo que decidan los

concejos municipales en materia de usos del suelo.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	68001-23-15-000-1997-2763-01(6793)
Fecha	29 de noviembre de 2001
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	Camilo Arciniegas Andrade
Actor:	Alfonso Trillos Ravelo
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • Solicita el actor, que se declare la nulidad del Acuerdo Metropolitano 0028 de 28 de noviembre de 1996, «Por el cual se modifica el Acuerdo 0021 de 1996», expedido por la Junta Metropolitana de Bucaramanga. • El Acuerdo acusado conmina al actor para reubicar su establecimiento de comercio FAMA DE CARNE, en un término de cuatro (4) meses, que comenzó a correr el 3 de diciembre de 1996, -fecha de publicación del Acuerdo- y vencía el 3 de abril de 1997. • Pretende el demandare, que se declare que no está obligado a reubicarse en local diferente al que actualmente ocupa, destinado a fama de carne, por cuanto cumple con los requisitos establecidos en la Ley 09 de 1989 y en los Decretos 232 de 1995 y 2150 de 1995, o que en caso de que sea desalojado o sellado su establecimiento de comercio, se restablezca su derecho permitiéndole reiniciar sus actividades en la FAMA DE CARNE en el mismo lugar y con los mismos fines, por cumplir con los requisitos legales. • En sentencia del 9 de noviembre de 1999, el Tribunal Administrativo de Santander denegó las peticiones de la demanda. 	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	
Analiza la Sala si el acto acusado es de contenido general, susceptible de enjuiciamiento a través de la acción de nulidad y no de la de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado.	
5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi	

- La Sala reitera el criterio de que actos como el que se examina tienen naturaleza mixta y, por lo mismo, pueden ser enjuiciables a través de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A., pues, de prosperar la pretensión de nulidad, habría un restablecimiento del derecho automático para la actora, que se traduciría en que continuara ubicado su establecimiento de comercio de expendio de carnes en el lugar donde había sido autorizado antes de la expedición del acto cuestionado.
- A partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991, la función de reglamentar los usos del suelo urbano compete a los concejos, cuando el ente municipal no pertenece a un área metropolitana. En caso contrario, dicha competencia es compartida, en el sentido de que los concejos municipales dictarán los reglamentos sobre los usos del suelo urbano, teniendo en cuenta los objetivos y criterios que señalen las normas generales que expidan las juntas metropolitanas.
- La Sala reitera en esta ocasión su criterio sobre la legalidad del Acuerdo acusado, el cual señaló normas generales obligatorias sobre usos del suelo en un sector del territorio sometido a su competencia. En consecuencia, la sentencia apelada se confirmó.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Código Contencioso Administrativo artículos 73 y 84, Código de Comercio, la Ley 232 de 1995 y el Decreto 2150 de 1995.

7. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

8. Decisión

CONFIRMAR

9. Aclaraciones de voto

No

10. Salvamentos de voto

No

11. Análisis jurídico e interpretación personal

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz

1. Identificación de la providencia

Número	C-372/02
Fecha	15 de Mayo de 2002
Corporación	Corte Constitucional

Magistrado Ponente	Jaime Córdoba Triviño
Actor:	Carlos Mario Isaza Serrano y Luis Eduardo Montoya Medina
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Demanda de inconstitucionalidad	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • El ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano demanda el parágrafo 4 del artículo 2 de la ley 678 de 2001, por considerar que vulnera los artículos 29 y 90 de la Constitución Política. En respaldo de su petición expresa lo siguiente: • la norma acusada avala la consagración de una modalidad de responsabilidad objetiva al penalizar la delegación en materia contractual, pues cada vez que la delegación se verifique y ocurra una conducta del delegatario atentatoria del patrimonio del Estado, el delegante puede ser llamado a responder solidariamente por un hecho ajeno, librado sin su concurso, y por consiguiente no imputable objetivamente a su acción u omisión. • El ciudadano Luis Eduardo Montoya Medina demanda el parágrafo del artículo 12 de la ley 489 y el parágrafo 4 del artículo 2° de la ley 678 de 2001. Considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 2, 3, 4, 6, 29, 90, 113, 121, 122, 124, 150-23, 209 y 211 de la Constitución Política. De su exposición la Corte deduce los siguientes cargos de inconstitucionalidad: 	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	
<p>Los actores demandan el parágrafo 4 del artículo 2 de la ley 678 por considerar que constituye una modalidad de responsabilidad objetiva para el delegante, a quien no se le brinda la oportunidad para controvertir las pruebas en su contra, con lo cual se vulnera el derecho a que se le presuma su inocencia. El legislador no tuvo en cuenta que al no ser el delegante el autor de la acción, no ha podido obrar con la culpabilidad exigida por los artículos 29 y 90 de la Constitución Política. Además, la expresión empleada en el artículo 211 de la Constitución no deja duda que “<i>la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario</i>”.</p> <p>En estas circunstancias, corresponde a la Corte determinar si la norma demandada desconoce los principios de culpabilidad y presunción de inocencia al delegante, si quebranta los parámetros fijados por el artículo 90 de la Carta en relación con la acción de repetición y si contraría la fórmula consagrada en el artículo 211 de la Constitución, en el sentido que “<i>la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario</i>”.</p>	

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- Con el aparte demandado de la Ley 489 de 1998 se decidirá estarse a lo resuelto en la sentencia C-727 de 2000, proferida por esta Corporación.
- La circunstancia de operar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional frente a una de las normas demandadas, impone a la Corte responder el siguiente interrogante en relación con el aparte acusado de la ley 678: ¿la norma demandada de la ley 678 de 2001 reproduce la norma contenida en el parágrafo del artículo 12 de la ley 489 de 1998, declarada exequible en su oportunidad por esta Corporación, o se trata de una norma de derecho diferente de aquélla? La respuesta que se obtenga señalará el camino que ha de seguirse para analizar la constitucionalidad del aparte demandado de la ley 678, puesto que si reproduce la norma de la ley 489 habrá de reiterarse la decisión adoptada en la sentencia C-727 de 2000. En cambio, si se está frente a una norma diferente procederá su revisión en atención a los cargos contra ella formulados.
- Al efectuar una comparación del contenido de las dos normas acusadas, la Corte advierte que, aunque ambas se refieren a la responsabilidad del delegante en materia de contratación, se está frente a dos reglas de derecho diferentes, pues mientras la ley 489 alude al “*acto de la firma expresamente delegada*”, la ley 678 involucra genéricamente al acto de delegación en materia contractual, sin precisar ninguna fase o actividad particular de la contratación. Además, remiten a modalidades diferentes de responsabilidad de quien delega, por cuanto la ley 489 alude la responsabilidad legal civil y penal del agente principal y la ley 678 se refiere a la responsabilidad legal en materia de acción de repetición o llamamiento en garantía del delegante.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Parágrafo 4 del artículo 2 de la ley 678 de 2001 y el parágrafo del artículo 12 de la ley 489 de 1998, artículos 29 y 90 de la Constitución Política.

7.Regla Jurisprudencial

En materia contractual el delegante podrá ser llamado a responder de conformidad con lo dispuesto en la ley 678, con lo cual no se incurre en ninguna infracción al ordenamiento superior, pues la expresión del artículo 211 de la Carta, según la cual “*la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario*”, no constituye excusa para que la autoridad pública acuda a la delegación como medio para incurrir de conductas reprochables por el derecho sancionador del Estado

En relación con la responsabilidad solidaria, la Corte observa que se trata de una figura acogida en nuestro sistema jurídico. Que el legislador, al consagrar en la norma demandada la solidaridad entre delegante y delegatario, “*materializa la definición del Estado colombiano como un Estado social*”.

7. Decisión

Al no existir vulneración de los artículos constitucionales invocados por los demandantes, se declarará la exequibilidad de la norma acusada. Sin embargo, en consideración de la naturaleza jurídica de la delegación y de los requisitos de procedibilidad contemplados en el artículo 90 de la Constitución Política, se condicionará la exequibilidad de la norma demandada en el entendido en

que sólo puede ser llamado el delegante cuando haya incurrido en dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones.

Declarar exequible el parágrafo 4° del artículo 2 de la Ley 678 de 2001, en el entendido en que sólo puede ser llamado el delegante cuando haya incurrido en dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones.

Estar a lo resuelto en la Sentencia C-727 de 2000, por la cual esta Corporación declaró exequible el parágrafo del artículo 12 de la Ley 489 de 1998.

8. Aclaraciones de voto

No

9. Salvamentos de voto

No

10. Análisis jurídico e interpretación personal

La constitucionalidad de la norma demandada ratificada por la Corte es esta sentencia condicionada a que el delegante haya incurrido en dolo o culpa en el ejercicio de sus funciones, obliga al delegante a obrar con responsabilidad.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz

1. Identificación de la providencia

Número	88001-23-31-000-2003-00002-01
Fecha	3 de abril de 2003
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	María Inés Ortiz Barbosa
Actor:	Hoteles Decamerón Colombia S.A.
Demandado:	Gobernador del Departamento de San Andres, Providencia y Santa Catalina
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No

2. Tema

Acción de Cumplimiento

3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)

- La sociedad HOTELES DECAMERON COLOMBIA S.A. a través de su representante legal instauró acción de cumplimiento contra el Gobernador del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el fin de solicitar el cumplimiento del numeral

<p>4° del artículo 4° de la Ley 232 de 1995.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitó de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 4° de la Ley 232 de 1995, ordenar el cierre definitivo del establecimiento comercial denominado “KIOSCO CORAL” ubicado en la Carretera de Circunvalación, sobre la playa frente al Hotel Decamerón San Luis, toda vez que ya habían transcurrido para ese momento dos meses desde que fue sancionado con medidas de suspensión por no cumplir con lo establecido en el artículo 2° íb. • El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina mediante providencia de febrero 21 del 2003 accedió a las pretensiones del actor y en consecuencia ordenó a la autoridad accionada, <i>“que a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, cumpla lo dispuesto en el numeral cuarto (4°) del artículo cuarto (4°) de la ley 232 de 1995”</i>.
<p>4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)</p> <p>Determinar si la decisión tomado por el A-quo al estimar que debía darse cumplimiento a lo previsto en la norma señalada como incumplida toda vez que se encuentra debidamente agotada la etapa previa, tal como se desprende de la Resolución No. 1864 de junio 27 del 2002 expedida por la Secretaría del Interior de la Gobernación departamental. Indicó que deben proferirse los actos administrativos correspondientes que conllevan el cierre definitivo del establecimiento comercial, o acepta las suplicas de la entidad al señalar que resultaba imposible el cumplimiento del fallo impugnado toda vez que no es aplicable al “Kiosco Coral” la normatividad comercial.</p>
<p>5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esta Corporación observó que la Ley 232 de 1995 fue derogada expresamente por el artículo 259 del Decreto Legislativo 1122 de 1999, no obstante, lo anterior dicho Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-923 de 18 de noviembre de 1999, razón por la cual se concluye que la norma señalada como incumplida se encuentra vigente. • Observó la Sala que, de manera contraria a lo expresado por la autoridad accionada, la sanción impuesta al “Kiosco Coral”, se adelantó de acuerdo con el procedimiento previsto en la Ley 232 de 1995 y no por el de la Ordenanza 048 de 1998. Además, se establece que durante dicho trámite en todos los actos proferidos por la Secretaria del Interior del Departamento se le reconoció al mencionado Kiosco la calidad de establecimiento de comercio. • La Corporación advierte que en el sub examine la autoridad accionada no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el numerales 4° del artículo 4° de la citada Ley, no obstante haberse cumplido con los trámites y términos previstos en los numerales 1° al 3° íb, sin que al efecto se establezca el cumplimiento de los requisitos exigidos al establecimiento de comercio y que impidan dar aplicación al cierre definitivo del mismo.
<p>6. Normas jurídicas relevantes para el caso</p> <p>Ley 232 de 1995, Ley 393 de 1997.</p>

7. Regla Jurisprudencial
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
8. Decisión
CONFIRMAR la providencia de 21 de febrero del 2003 del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, “ <i>que a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, cumpla lo dispuesto en el numeral cuarto (4°) del artículo cuarto (4°) de la ley 232 de 1995</i> ”
9. Aclaraciones de voto
No
10. Salvamentos de voto
No
11. Análisis jurídico e interpretación personal
Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	11001-03-24-000-1999-00865-01(7262)
Fecha	27 de junio de 2003
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	Camilo Arciniegas Andrade
Actor:	El Desvare del Pegaso J. Uriel Rodríguez y Cía Ltda.
Demandado:	Distrito Capital de Bogotá (Alcaldía Local de Puente Aranda y Consejo De Justicia de Bogotá)
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • La sociedad EL DESVARE DEL PEGASO J. URIEL RODRÍGUEZ Y COMPAÑÍA LTDA., tiene por objeto la «compraventa de repuestos automotores nuevos y de segunda, de acuerdo a las necesidades.» Mediante Resolución 4010 de 2 de diciembre de 1992 la Alcaldía Mayor de Bogotá le concedió licencia de funcionamiento por 1 año. • El 11 de febrero de 1998 la División de Saneamiento Ambiental de la Secretaría de Salud 	

conceptuó que el establecimiento de comercio cumplía con las normas higiénico-sanitarias. El 22 de mayo de 1998 el Cuerpo Oficial de Bomberos de la Secretaría de Gobierno Distrital expidió la constancia 21413 que acredita que el establecimiento de comercio reúne los requisitos básicos de protección y seguridad contra incendios.

- Mediante Resolución 136 de 2 de febrero de 1999 la Alcaldía de Puente Aranda ordenó el cierre definitivo del establecimiento aduciendo que el señor Fernando Rodríguez incumplió el requerimiento efectuado por la entidad demandada y que el establecimiento se encuentra ubicado en una zona de polígono de reglamentación ARG-02 en la que no está permitida la actividad de servicios automotrices.
- El actor solicitó que se declare nula la Resolución 136 de 2 de febrero de 1999, mediante la cual la Alcaldía Local de Puente Aranda ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio EL DESVARE DEL PEGASO, por estar situado en «un área con polígono de zonificación ARG-02 donde no está permitida la actividad de servicios automotrices (artículo 48, numeral 2º., literal a) del Decreto 735 de 1993.»
- Igualmente pide que a título de restablecimiento del derecho se permita el normal funcionamiento del establecimiento de comercio, de propiedad de la sociedad mercantil EL DESVARE DEL PEGASO J. URIEL RODRÍGUEZ Y COMPAÑÍA LTDA., cuyo objeto es «la compraventa de repuestos automotores nuevos y de segunda, de acuerdo a las necesidades» como lo acredita el certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá.

4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)

la controversia obliga a establecer si es o no cierto que cuando la autoridad policiva ordena el cierre definitivo de un establecimiento de comercio por no conformarse su actividad a los usos del suelo previstos en las normas, resulta aplicable el procedimiento secuencial y gradual previsto en el artículo 4º. de la Ley 232 de 1995; y si los particulares pueden alegar derechos adquiridos para impedir que se les apliquen normas que prohíben usos del suelo que antes de su entrada en vigencia eran permitidos.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- la Sala se ha pronunciado sobre las cuestiones que en el sub-iudice vuelven a plantearse, con ocasión de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra actos que ordenaron el cierre definitivo de establecimientos por no conformarse el uso del suelo a la normativa que modifica los usos permitidos.
- La Sala también ha considerado que el procedimiento secuencial y gradual que contempla el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 únicamente es aplicable a los casos en que sea jurídicamente factible que el interesado cumpla los requisitos para cuya observancia la autoridad policiva impone la medida ante la cual se ha mostrado renuente. No así cuando el requisito es de imposible cumplimiento, como ocurrió en el presente caso, en que la autoridad policiva ordenó el cierre del establecimiento ante la imposibilidad de que su actividad se conformara a los usos del suelo permitidos.
- Pese a señalarse en su texto que «La presente licencia tiene vigencia de un (1) año, contado a partir de la fecha de expedición de esta providencia,» el actor no allegó al expediente prueba de haber renovado la licencia en el año siguiente. Ello significa que antes de que se expidieran los actos acusados, el establecimiento había funcionado ilícitamente por más de

<p>6 años, no solo por hacerlo sin licencia, sino lo que es más grave aún, porque realizaba labores de instalación de repuestos a vehículos utilizando para laborar el antejardín, con ocupación del espacio público sobre la vía peatonal y vehicular, según se lee en el Acta de la visita que la Alcaldía practicó el 12 de noviembre de 1998.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe además tenerse en cuenta que los actos administrativos que confieren licencias en materia urbanística y de uso de suelo se subordinan al interés general que inspira los cambios en los regímenes urbanísticos, pues es sabido que en la aplicación de las normas sobre ordenamiento territorial y urbano prevalece el interés público o social ya que se expiden por motivos de interés general con miras a que la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, garanticen a sus habitantes una adecuada calidad de vida. • Siendo evidente que el actor se encontraba ante un requisito que no le era posible cumplir para poder funcionar en el lugar de ubicación de su establecimiento de comercio, por tratarse de «un área con polígono de zonificación ARG-02 donde solo está permitido el uso residencial» fuerza es también concluir que era del caso aplicar la parte final del artículo 4º, numeral 4º, de la Ley 232 de 1995 y que la autoridad competente debía ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio. • Se impone, pues, revocar la sentencia impugnada.
<p>6. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Ley 232 de 1995, artículo 4º, Decreto Ley 1122 de 1999, artículo 515 del Código de Comercio.</p>
<p>7. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia</p>
<p>8. Decisión</p>
<p>REVÓCASE la sentencia de 24 de mayo de 2001, pronunciada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección A). En su lugar, DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.</p> <p>Considero la Sala que erró el Tribunal al permitir el funcionamiento del establecimiento, por no encontrar probadas las violaciones alegadas. Tampoco procedía el restablecimiento de derecho alguno, pues el mismo <i>a quo</i> había puesto de presente en las consideraciones del fallo apelado que las normas prohíben el uso del suelo para la venta de repuestos nuevos o usados en la zona donde está ubicado el establecimiento.</p>
<p>9. Aclaraciones de voto</p>
<p>No</p>
<p>10. Salvamentos de voto</p>
<p>No</p>
<p>11. Análisis jurídico e interpretación personal</p>
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.</p>

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-24-000-1999-00389-02(5743)
Fecha	22 de abril de 2004
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	Camilo Arciniegas Andrade
Actor:	Oscar Vanegas
Demandado:	Distrito Capital De Bogotá
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • Desde 1990 el actor es propietario del establecimiento de comercio «SUPERMERCADO DE LOS DOS CONJUNTOS», cumpliendo con los requisitos exigidos por los decretos distritales. • El 25 de septiembre de 1992 algunos propietarios del edificio formularon querrela contra el actor por el uso y diferente destinación de los garajes y por perturbación a la copropiedad, conforme al régimen de propiedad horizontal. • El 18 de agosto de 1998 el querrellado allegó al proceso la documentación completa y acreditó el cumplimiento de los requisitos legales para el funcionamiento de su establecimiento. • El Alcalde Local de Kennedy expidió la Resolución 82 de 6 de Octubre de 1998, mediante la cual ordenó el cierre definitivo del establecimiento y señaló, entre otros aspectos, que al actor se le citó oportunamente para que ejerciera su derecho de defensa, pero hizo caso omiso de ello. 	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	
La Sala estudia la sentencia apelada para determinar si esta resulta contradictoria, si debió anular el acto acusado, en razón de que el actor alega que hubo una irregularidad en su notificación, y así concluir si se presenta una causal de nulidad o una falta de eficacia.	
5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi	
<ul style="list-style-type: none"> • Estima el Tribunal que el acto acusado no fue expedido irregularmente, pues la Administración siguió el procedimiento previsto en el numeral 1 del artículo 4º de la Ley 232 de 1995, concediendo al actor un término de 30 días para que aportara a la querrela los documentos del establecimiento de comercio, requerimiento que si bien cumplió, no desvirtuó que el local funcionaba en un garaje, circunstancia que obligó a la Alcaldía a 	

<p>ordenar el cierre definitivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Advierte la Sala que el <i>A-quo</i> no se pronunció sobre la excepción de caducidad propuesta por la demandada, pero la Colegiatura si procedió hacerlo. • la Sala precisa que el artículo 3° de la Ley 232 de 1995 «<i>Por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales</i>» prescribe que en cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en su artículo anterior, entre de los cuales está el de cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, lo que significa que en tratándose de la infracción de tales normas el simple transcurrir del tiempo no imposibilita a la autoridad para adoptar las medidas pertinentes. • Además, advierte la Sala que mientras un acto no sea debidamente notificado es inoponible, y así sucedió en este caso, pues no fue notificado personalmente, y su notificación por edicto también fue irregular en la medida en que no se surtió la citación previa que debe hacerse al interesado de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del CCA. • El actor pudo ejercitar la acción de reparación directa, en cuanto no había adquirido firmeza, ejecución que, por demás, constituye una causal de mala conducta.
<p>6. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Artículos 2°, 13, 25, 26, 29, 83 y 333 de la Constitución Política; 7°, incisos 2 y 3 de la Ley 182 de 1948; 8° de la Ley 16 de 1985; 14, 406, 410, 427, 428 y 442 del Código de Policía de Bogotá, D.C.; 3° y 4° de la Ley 232 de 1995; y 2°, 3°, 44 y 47 del CCA.</p>
<p>7. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia</p>
<p>8. Decisión</p>
<p>La Sala CONFIRMA la sentencia apelada concluyendo que el actor pudo entonces ejercitar la acción de reparación directa por los posibles perjuicios que pudo sufrir por la ejecución ilegal del acto en cuanto no había adquirido firmeza, ejecución que, por demás, a la luz del artículo 76, numeral 7, del CCA., constituye una causal de mala conducta.</p>
<p>9. Aclaraciones de voto</p>
<p>No</p>
<p>10. Salvamentos de voto</p>
<p>No</p>
<p>11. Análisis jurídico e interpretación personal</p>
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.</p>

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	C-509/04
Fecha	25 de mayo de 2004
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Dr. Eduardo Montealegre Lynett
Actor:	Jorge Alonso Garrido Abad.
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Demanda de inconstitucionalidad	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • El ciudadano considera que el aparte demandado viola el derecho a la igualdad al establecer una clara discriminación en contra de los titulares de derechos de autor distintos a derivados de la autoría de obras musicales, pues los primeros no podrían hacer efectivos derechos con las mismas prerrogativas que tienen los autores de obras musicales. En esta situación se genera porque el comprobante de pago exigido a los establecimientos comerciales abiertos al público facilita el recaudo de las sumas correspondientes. Así, los titulares excluidos deben adoptar otras medidas para hacer valer sus derechos. • De otro lado, según su parecer, el literal c) también viola el derecho a la igualdad de autores de obras musicales no afiliados a asociaciones de gestión colectiva de derechos de autor, pues sólo ellas son reconocidas por el Ministerio del Interior para expedir el paz y salvo de derechos de autor a que alude la norma. Para el ciudadano, debe permitirse el ejercicio individual de los derechos de autor. • El demandante considera que el fragmento acusado también viola el artículo 61 de la Constitución pues la norma sólo protege a un reducido grupo de autores por las razones expuestas anteriormente. En escritos presentados posteriormente (9 de diciembre de 2003 y de enero de 2004) el demandante se refiere a la injustificada inmediatez en la protección del derecho a favor de los autores de obras musicales, en detrimento de los autores de otros tipos de obras. El actor explica que, la inexecutablez del aparte demandado no dejaría desprotegidos los derechos de los músicos, pues existen diferentes normas supranacionales que amparan a los titulares de derechos de autor. 	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia- Consejo de Estado (según el caso)	
Supuesta violación del derecho a la igualdad de los autores de obras distintas a las musicales, debido a las dificultades para hacer efectivos sus derechos patrimoniales, en comparación con los autores de obras musicales.	
De otro lado, esta Corporación deberá determinar si la afiliación a las sociedades de gestión	

colectiva es la única posibilidad que el aparte acusado contempla para gestionar los derechos de autor y derechos conexos tal como lo afirma el demandante; o si esa posibilidad no es la única pero las alternativas se erigen como una exigencia desproporcionada para los titulares de derechos de autor y derechos conexos. Teniendo en cuenta que existen divergencias interpretativas en torno al texto, la Corte deberá determinar el sentido del mismo, pues es probable que el cargo del actor no se siga del fragmento acusado, lo cual dejaría sin peso su demanda. Pero si, por el contrario, la interpretación que el demandante consigna deriva del literal acusado, la Corte deberá pronunciarse al respecto si es que ello genera un problema constitucional. Tal problema podría consistir en una restricción que contradiga lo dispuesto en el artículo 61 constitucional, una imposición indebida en torno a la asociación o una eliminación de las posibilidades que tienen los titulares de derechos de autor y derechos conexos para desarrollar una gestión individual lo cual se convertiría en una violación a la igualdad.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- La Corte considera que el mecanismo previsto por la norma acusada no es un privilegio implica el desconocimiento de los demás derechos de autor porque la ejecución de las obras musicales a que se refiere la norma se adelanta en establecimientos públicos. Lo que legislador hizo con este diseño fue concebir un mecanismo adecuado para la protección de derechos de autor. Que ello no se haya previsto para otras creaciones se justifica porque éstas se encuentran protegidas a través de mecanismos concordantes con su propia naturaleza. A las manifestaciones exteriores de las obras musicales difieren de otras obras como las literarias y las pictóricas.
- El derecho patrimonial de autor que corresponde a los creadores de obras musicales no puede materializarse de la misma forma que se hace para autores de libros, programas de computadora, obras fotográficas o audiovisuales. Mientras las primeras tienen una forma de difusión masiva en establecimientos públicos, sin necesidad de reproducir los ejemplares de la pieza musical que ha sido adquirida lícitamente (derecho de comunicación pública) en los demás casos se requiere la reproducción de la obra. Esta diferencia es absolutamente relevante pues marca el momento en el cual el Estado puede ejercer un control para garantizar la plena observancia de los derechos de autor y conexos. En el caso de las obras que requieren reproducción de ejemplares, ésta sólo puede presentarse si existe autorización del titular del derecho. Sin esta autorización no habrá reproducción alguna y quien lo haga podrá ser sancionado. De otro lado, en el caso de obras musicales, las cuales no requieren reproducción de los ejemplares, el mecanismo de control debe ubicarse en otra etapa.
- los requisitos a los establecimientos de comercio se convierten en un límite a la libertad económica. Sobre este punto y en materia de restricciones derivadas de la protección a los derechos de autor, esta Corte ha establecido que la exigencia de pago de los derechos de autor y conexos derivados de la ejecución de obras musicales en establecimientos abiertos al público responde a los lineamientos éticos, económicos y administrativos que tuvo en cuenta el legislador al expedir la ley 232, y que buscan facilitar la libre iniciativa de los particulares en la creación de establecimientos de comercio, pero sin desproteger el interés general de la sociedad, y particularmente los derechos de los titulares de derechos de autor y conexos.

- La función de las sociedades de gestión colectiva está referida entonces a la administración de derechos, entre ellos los económicos, en cabeza de los autores u otros titulares. En este sentido, tal y como lo había expresado esta Corte en un pronunciamiento anterior, dichas sociedades tienen un contenido esencialmente patrimonial en la medida que gestionan el recaudo de la remuneración derivada de los derechos de los autores y demás titulares, distribuyéndola entre sus asociados.
- Basta la lectura del texto para verificar que el tenor literal de la norma no genera un entendimiento inequívoco. Así, pueden generarse diversas interpretaciones. Por ejemplo, podría pensarse que el alcance del término autoridad, en estricto sentido, elimina la posibilidad de una entidad de origen privado cuyo funcionamiento, salvo algunas previsiones, dependa de la voluntad de los socios. Bajo esta idea, las autoridades son titulares de funciones públicas, aunque en algunos casos esas funciones pueden ser atribuidas a particulares.
- Visto que la interpretación de la expresión “*autoridades legalmente reconocidas*” da lugar a restricciones inconstitucionales, la Corte habrá de declarar su constitucionalidad bajo condicionamiento, pues solamente uno de sus entendimientos es constitucional. En ese orden de ideas este artículo deberá entenderse en el sentido que también deberá exigirse el comprobante de pago en aquellos casos en que los autores acojan formas de asociación distintas a la gestión colectiva, o realicen sus reclamaciones en forma individual.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Constitución Política, Ley 232 de 1995.

7. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

8. Decisión

Declarar EXEQUIBLE el literal c. del artículo 2 de la ley 232 de 1995, únicamente por los casos estudiados en esta oportunidad y en el sentido que también deberá exigirse el comprobante de pago en aquellos casos en que los autores acojan formas de asociación distintas a la gestión colectiva realicen sus reclamaciones en forma individual.

9. Aclaraciones de voto

No

10. Salvamentos de voto

No

11. Análisis jurídico e interpretación personal

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	C-1236/05
Fecha	29 de noviembre de 2005
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
Actor:	Jorge Alonso Garrido Abad
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Demanda de Inconstitucionalidad	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • El ciudadano Jorge Alonso Garrido Abad presentó demanda de inconstitucionalidad contra el literal C del artículo 2 de la Ley 232 de 1995 y contra la expresión “y ejercer las atribuciones que la ley señale,” contenida en el artículo 25 de la Ley 44 de 1993. El demandante considera que el literal c del artículo 2 de la Ley 232 de 1995 vulnera los artículos 13, 38, 61 y 93 de la Constitución y que el artículo 25 (parcial) de la Ley 44 de 1993 vulnera los artículos 13, 58 y 333 de la Constitución. • El demandante señaló que la norma acusada hace referencia a un requisito de funcionamiento en el que los alcaldes deben exigir a los establecimientos comerciales, dentro de los cuales se ejecutan públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor, la presentación del comprobante de pago de tales derechos, expedidos por las autoridades legalmente reconocidas. El alcance de la expresión "autoridades legalmente reconocidas", contenida en la norma acusada, fue definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-509 de 2004. Dicha sentencia declaró la exequibilidad de la expresión en el entendido de que el comprobante de pago por derechos de autor puede ser expedido no sólo por las sociedades de gestión colectiva, sino además por los autores que acojan otras formas asociativas distintas a las sociedades de gestión o de manera individual. • En la corrección de la demanda el actor adicionó a la misma que el literal c del artículo 2 de la Ley 232 de 1995 viola el derecho a la igualdad ya que "se excluye a los Titulares Derivados de derechos patrimoniales de derechos de autor de la posibilidad de beneficiarse del expedito mecanismo de cobranza de esos derechos patrimoniales, establecida en la norma demanda". Adicionalmente, el demandante anota que la redacción de la norma acusada excluye inconstitucionalmente del ejercicio de ese derecho patrimonial de autor de autorización, al titular derivado o persona natural o jurídica porque según se desprende de la misma, ese titular no puede expedir el documento al que alude el literal c de la Ley 232 de 1995. Esto lo afirma teniendo en cuenta que "la interpretación jurisprudencial que hizo 	

la Corte en sentencia C-509 de 2004, de la frase "autoridades legalmente reconocidas", la cual hace parte del texto demandado; privilegió para tal autorización de derecho patrimonial solamente a las sociedades de gestión colectiva y al autor, es decir, a los Titulares Originarios de las obras musicales, dejando por fuera de tal posibilidad a los derivados."

4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)

Es preciso verificar si efectivamente, como lo plantea el demandante, la norma acusada define las atribuciones de las sociedades de gestión colectiva y si dichas atribuciones coartan los derechos de los titulares derivados de derechos de autor o conexos.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- La vulneración que argumenta el demandante, según él, se desprende adicionalmente del condicionamiento que efectuó la Corte Constitucional en la sentencia C-509 de 2005 de la norma nuevamente acusada. Para el demandante, la norma debería comprender la posibilidad de que la expedición de los comprobantes de pago se realizara no solo por los titulares originarios de derechos de autor o conexos, sino también por los titulares derivados, que en el entender del demandante han sido excluidos. El demandante establece que en la referida sentencia las “autoridades legalmente reconocidas” se entendieron como las sociedades de gestión colectiva y los autores. Por lo tanto, la inconstitucionalidad de la norma se deriva de la interpretación que la Corte Constitucional ha hecho de la misma, es decir que el cargo de violación al artículo 13 de la Constitución en la demanda se dirige contra la interpretación de la norma que, según el actor, la Corte Constitucional hizo en la sentencia C-509 de 2004 cuando analizaba la constitucionalidad de la misma a la luz de un cargo de igualdad.
- Para la Corte, es claro que el caso que se ventila en esta oportunidad, presenta una equivocada y asistemática interpretación del literal c del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, que no corresponde con sus sentidos normativos plausibles y por lo mismo es inexistente.
- Señala la Corte que en sentencia C-1197 de 2005 esta Corporación se declaró inhibida de conocer sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 54 de la Ley 44 de 1993 “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1944”, y en contra de los artículos 160 y 162 de la Ley 23 de 1982 “Sobre derechos de autor” interpuesta por el mismo demandante que ahora acusa las normas de la referencia. En aquella oportunidad las pretensiones de la demanda tendían a establecer que las normas acusadas tenían “un carácter punitivo y como tales deberían dar la oportunidad a aquellos frente a quienes se apliquen de ejercer el derecho al debido proceso cosa que, a juicio del demandante, no sucede, lo que, en su opinión, infringe de paso las garantías exigidas por el artículo 55 de la Decisión Andina número 351 sobre derechos de autor así como lo dispuesto en el artículo 93 superior en el que se establece la obligación de interpretar los preceptos constitucionales que contienen Derechos Fundamentales de conformidad con los Pactos y Convenios internacionales sobre Derechos Humanos aprobados por Colombia.
- La acusación que presenta el actor no es cierta pues no recae verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada. La lectura de la disposición demandada a la luz de lo señalado en la jurisprudencia constitucional y en el ordenamiento legal que regula el tema,

<p>permite concluir que la diferenciación que el actor pretende deducir de aquella no se deriva de su texto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Corte Constitucional se inhibirá de pronunciarse sobre los argumentos contra el literal c del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, por ineptitud sustantiva de la demanda.
6. Normas jurídicas relevantes para el caso
Constitución política, Ley 232 de 1995, Ley 44 de 1993.
7. Regla Jurisprudencial
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
8. Decisión
Inhibirse de emitir pronunciamiento sobre el literal c del artículo 2 de la Ley 232 de 1995
Inhibirse de emitir pronunciamiento sobre la frase “y ejercer las atribuciones que la ley señale” contenida en el artículo 25 de la Ley 44 de 1993.
9. Aclaraciones de voto
No
10. Salvamentos de voto
No
11. Análisis jurídico e interpretación personal
Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	Sentencia C-117/06
Fecha	22 de febrero de 2006.
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Dr. Jaime Córdoba Triviño
Actor:	Fernando Antonio Fuentes Perdomo
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	Rodrigo Escobar Gil, Álvaro Tafur Galvis
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	

Demanda de inconstitucionalidad

3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)

- El demandante considera que las normas acusadas infringen, los artículos 2 y 4 de la Constitución Política, en razón a que ellas desvirtúan los fines esenciales del Estado (Art.2°), lo que se deriva, según el demandante, de su abierta contradicción con la Constitución (Art.4°).
- El demandante considera que la cosa juzgada existente en este evento es “meramente aparente” en razón a que en la precitada sentencia la Corte no hizo “la más mínima consideración sobre si el alcalde, en uso de la función de policía que le es propia, tiene o no la facultad para “señalar zonas” para el funcionamiento de establecimientos en los que se expendan bebidas alcohólicas (...) o si por el contrario es ésta una función exclusiva del Concejo Municipal”.
- Fundamenta el cargo contra el aparte acusado del artículo 111, en que conforme al numeral 7° del artículo 313 de la Constitución, corresponde a los Concejos Municipales regular el uso del suelo. En consecuencia, la facultad que la norma acusada confiere a los alcaldes, para que mediante la expedición de reglamentos de policía local señalen zonas para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas, es contraria al precepto superior, en cuanto comporta reglamentación de los usos del suelo.
- Finalmente aduce que pese a que esta Corporación ha reiterado que las medidas correctivas que impongan los comandantes de estación y subestación de policía pueden impugnarse ante el Alcalde como superior jerárquico de los mismos, para darle cumplimiento al precepto superior del debido proceso, en la práctica esto no se viene cumpliendo porque tanto los miembros de la policía como los alcaldes se amparan en el contenido del artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, que excluye la impugnación.

4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)

Determinar si la posibilidad que el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970 introduce de señalar, a través de reglamentos de policía, zonas para establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles, constituye una indebida invasión de las competencias constitucionales atribuidas a los Concejos Municipales, en materia de regulación de los usos del suelo. (Art. 313 num. 7 y 9), o si como lo señalan algunos intervinientes tal potestad se inscribe en el ámbito de la *función de policía* que es propia del Alcalde como primera autoridad del municipio, encargada de la preservación del orden público local.

Establecer si la exclusión explícita de cualquier recurso, prevista el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, respecto de las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación de policía, entraña una vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- Para resolver las cuestiones que este cargo plantea, la Corte abordó los siguientes temas: (i) el régimen constitucional de la policía administrativa, límites y medios; (ii) la potestad de policía prevista en el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970, frente a la facultad de

reglamentación de los usos del suelo asignada a los Concejos Municipales (Art. 313.7 CP); (iii) el examen de constitucionalidad.

- La Corte ha precisado que resulta coherente con el Estado Social de Derecho que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso. Su protección adecuada supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el órgano legislativo como expresión de la voluntad popular. Este procedimiento democrático imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador. Adicionalmente ellas están sometidas a los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos fundamentales. v
- El ejercicio del *poder de policía*, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la *función de policía* se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.
- La Corte que el ejercicio del poder de policía se realiza, de manera general, a través de la expedición de la ley para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; en tanto que con la función de policía se hace cumplir la ley por medio de actos administrativos y de acciones policivas.
- De manera que, tal como lo ha establecido la jurisprudencia, la función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio (Art.315.2 CP), permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Constitución Política, Decreto Ley No. 1355 de 1970

7. Regla Jurisprudencial

Las medidas correccionales de policía, no obstante que no constituyen en sentido formal una sentencia condenatoria, sí comportan severas restricciones al ejercicio de la libertad, impuestas por la autoridad de policía como consecuencia de una falta que se aprecia como perturbadora del orden público. En consecuencia, los destinatarios de estas decisiones deben estar amparados por el derecho de impugnación consagrado en el artículo 29 de la Constitución. En conclusión, (i) conforme a la Constitución (Art. 29) existe un derecho de impugnación que se integra al complejo de garantías del debido proceso, aplicable en el ámbito judicial y administrativo; (ii) en materia de medidas correccionales de policía (a diferencia de lo que ocurre en materia disciplinaria) la Corte ha aplicado un criterio amplio, en el sentido de extender plenamente las

garantías del debido proceso penal a este ámbito contravencional; (iii) las medidas correccionales que imponen los comandantes y sub comandantes de policías, deben estar sometidos al derecho de impugnación previsto en el artículo 29 de Constitución. Por las anteriores razones, la tajante exclusión que hace el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970 de cualquier recurso contra las medidas correccionales impuestas por los comandantes de estación o subestación de policía, es violatorio del artículo 29 de la Carta que consagra el derecho de impugnación, con específica referencia a la sentencia condenatoria, pero aplicable de manera plena a las medidas correccionales de policía.

Para el objeto de nuestro estudio, la anterior es la regla que nos interesa; no obstante, es de resaltar el análisis que hace del artículo 113 demandado, considerando que la habilitación conferida por el legislador a los alcaldes en el segmento normativo acusado permite que dichas autoridades ejerzan una función de policía que les es propia; responde a un criterio de razonabilidad en cuanto se orienta a salvaguardar elementos como la tranquilidad y la salubridad públicas que integran el concepto de orden público; deben tener como marco la ley y el plan de ordenamiento territorial; y por último, no escapan al control pertinente lo cual es un postulado fundamental del Estado social y democrático de derecho, razón por la cual no vulnera el régimen constitucional de la policía administrativa, ni se opone a las facultades que el artículo 313.7 de la Constitución otorga a los concejos municipales para que reglamenten el uso del suelo.

8. Decisión

Declarar EXEQUIBLE, la expresión “*así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles*”, contenida en el artículo 113 del Decreto 1355 de 1970.

Declarara INEXEQUIBLE la expresión “*contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación no habrá ningún recurso*”, contenida en el artículo 229 del Decreto 1355 de 1970.

9. Aclaraciones de voto

10. Salvamentos de voto

11. Análisis jurídico e interpretación personal

Rompe con el paradigma de que todo procedimiento administrativo no le es aplicable las garantías del debido proceso penal; disponiendo que a los procedimientos policivos se aplica con el mismo rigor los elementos constitutivos del debido proceso penal, que son los contenidos en el artículo 29 constitucional.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz

1. Identificación de la providencia

Número	C-1008/08
--------	-----------

Fecha	15 de Octubre de 2008
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Mauricio González Cuervo
Actor:	Jairo Manolo Granda Triana
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Demanda de Inconstitucionalidad	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
Principales argumentos	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	
<p>Corresponde a la Sala determinar si los numerales 1 y 2 del artículo 4° de la Ley 232 de 1995 violan las normas superiores consagradas en los artículos 2°, 49, 61, 79 y 333 de la Carta, por (i) autorizar el ejercicio temporal de la actividad de los establecimientos comerciales sin el lleno de los requisitos de ley e impedir la protección efectiva por parte de las autoridades de los derechos constitucionales establecidos en las normas superiores invocadas conforme a sus mandatos superiores, y en segundo lugar, (ii) por desconocer presuntamente el artículo 333 de la Carta, que exige requisitos <i>previos</i> al legislador en materia de límites a la libertad de empresa, según el actor, y no exigencias <i>posteriores</i>.</p>	
5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi	
<ul style="list-style-type: none"> • Ahora bien, como esta Corporación lo ha señalado en oportunidades anteriores, las medidas de policía, no pueden ser vagas o imprecisas. Tampoco pueden serlo las sanciones o el procedimiento aplicable, porque ello atentaría contra el principio de legalidad y vulneraría la primacía de los derechos fundamentales de las personas. Las sanciones y reglas procesales, deben provenir de regulaciones legales razonables y proporcionales al fin al que fueron concebidas, (el orden público, por ejemplo), de forma tal que permitan la realización del derecho sustancial de los asociados, (la libertad de empresa). • No puede alegarse a priori que los numerales 1 y 2 del artículo 4° desconocen la existencia de las obligaciones consagradas en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995, ya que los numerales atacados solamente establecen el deber de las autoridades de requerir y luego imponer multas sucesivas a los infractores de los deberes de ley, - con anterioridad a la suspensión o cierre definitivo del establecimiento -, dando al comerciante la oportunidad de cumplir con las disposiciones de orden público pertinentes, en un término máximo de 30 días en cada caso. • Para la Corte, la habilitación conferida por el legislador a los alcaldes municipales y distritales permite que dichas autoridades ejerzan una función de policía que les es propia. Esto significa que la habilitación está orientada a que ellas realicen una gestión concreta y 	

preventiva típica de la función de policía.
6. Normas jurídicas relevantes para el caso
Ley 232 de 1995, numerales 1 y 2 del artículo 4º, artículos 2º, 49, 61, 79 y 333 de la Constitución Política, Ley 232 de 1995.
7. Regla Jurisprudencial
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
8. Decisión
Declárense EXEQUIBLES los numerales 1 y 2 del artículo 4º de la Ley 232 de 1995
9. Aclaraciones de voto
No
10. Salvamentos de voto
No
11. Análisis jurídico e interpretación personal
Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	C-1083/08
Fecha	5 de noviembre de 2008
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Mauricio González Cuervo
Actor:	Jorge Alonso Garrido Abad.
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Demanda de inconstitucionalidad	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • El ciudadano Jorge Garrido Abad afirma que el literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995 es violatorio de los artículos 2 y 334 de la Constitución Política. • Vulneración del artículo 334 de la Constitución Política, por omisión legislativa relativa: 	

ausencia de regulación legal, integrada en la disposición demandada, sobre valor del derecho de autor por ejecución de una obra musical, en ausencia de acuerdo entre usuario y autor.

- La norma censurada -al establecer el pago de derechos de autor por ejecución pública de obras musicales como uno de los requisitos de funcionamiento de los establecimientos de comercio-, debe involucrar necesariamente la intervención estatal a través de normas de orden público que concilien los múltiples intereses que se encuentran en juego respecto del pago del derecho patrimonial de autor, en los términos de las sentencias C-509 de 2004[2] y C-833 de 2007[3] de esta Corporación. Entre los intereses en juego, alega, se encuentran los del establecimiento de comercio y del titular del derecho de autor, y especialmente los intereses de los usuarios, que requieren de la intervención del Estado para no ser objeto de arbitrariedades y abusos en esa cobranza, por parte de particulares.
- Como la expedición del comprobante de pago al que alude la disposición atacada no le permite al Estado conciliar los intereses usuario-autor cuando éstos no se ponen de acuerdo sobre el precio a pagar por ese concepto (tarifa), se viola según el actor el artículo 334 de la Carta, ya que ello implica una imperfección del régimen de pago de derechos de autor que genera censura constitucional.
- De este modo, el actor solicita el retiro de la norma del ordenamiento jurídico, no sin antes precisar que estima que su retiro efectivo no implica la desprotección de los derechos de autor como podría suponerse, en la medida en que existe todavía una norma similar a la acusada en el Decreto Ley 2150 de 1995.

4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)

El actor y algunos de los intervinientes en el proceso, alegan, a través de la figura de la omisión legislativa relativa, la presunta inconstitucionalidad del literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, por considerar que la ausencia de un pronunciamiento del legislador relacionado con las tarifas supletivas en el cobro de derechos de autor en establecimientos de comercio abiertos al público, contraría la Carta. Consideran que tal omisión legislativa desconoce el deber constitucional del legislador de intervenir en la economía, según el artículo 334 de la Carta Política, para determinar las tarifas supletivas aplicables, a fin de eliminar la presunta arbitrariedad de los particulares en el cobro de los dineros relacionadas con los derechos de autor de ejecución pública.

Esta Corporación analizará: (i) las reglas constitucionales relacionadas con la aptitud de la demanda; (ii) los alcances de la omisión legislativa relativa. Lo anterior, a fin de revisar las exigencias de procedibilidad de la acción y las críticas de las partes e intervinientes. De ser el caso, (iii) entraría la Corte a revisar de fondo la procedencia de la exequibilidad o inexecutable de la norma acusada.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- Con el fin de respetar la autonomía y las competencias funcionales del Congreso, la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado que no toda omisión legislativa puede ser sometida a control constitucional. El control constitucional tiene lugar entonces, “sí y sólo sí, la omisión que se ataca, es en esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta”. Por

tal razón, puede ser procedente la acción pública de inconstitucionalidad, mas sólo por omisión legislativa relativa. La omisión legislativa absoluta o ausencia total de disposiciones expedidas por el legislador respecto de una materia, no quebranta la Carta, en la medida en que es al Legislador a quien le incumbe determinar la conveniencia y la oportunidad de regular una materia, en nuestro ordenamiento jurídico.

- En los casos en que la Corte ha entrado de fondo a analizar del tema de las omisiones legislativas relativas, al prosperar los cargos de los ciudadanos, esta Corporación ha procedido a neutralizar los comprobados efectos negativos del silencio del legislador, incorporando en la norma atacada un significado que se ajuste a los dictados superiores, - mediante sentencias integradoras o aditivas-, u otorgando al Congreso de la República un plazo para escoger entre distintas alternativas, ante la incompatibilidad de la norma acusada con la Carta, cuando ha sido imposible integrar la norma atacada.
- En la sentencia C-509 de 2004, indicó sobre los alcances del literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995 lo siguiente: “Esta norma menciona los requisitos para que los establecimientos comerciales puedan funcionar, no determina procedimientos ni para los titulares de derechos de autor y conexos en obras musicales o en otro tipo de obras. Establece la necesidad de obtener un comprobante de pago de derechos de autor en relación con obras musicales, lo cual necesariamente remite a otras normas”. (Subrayas fuera del original). De lo anterior, se colige que el precepto atacado hace referencia a un requisito de funcionamiento, que permite a los alcaldes exigir de los establecimientos comerciales en los que se ejecutan públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor la presentación del comprobante de pago de tales derechos, expedidos por las autoridades legalmente reconocidas. En ese sentido, es evidente que la norma demandada pertenece al régimen de funcionamiento de los establecimientos de comercio y no al régimen de los derechos patrimoniales de autor relacionados con las tarifas a las que alude el actor (regulación a la que pertenecen a las leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y en las que existen disposiciones relacionadas expresamente con las tarifas supletorias a las que alude el demandante).
- El cargo de omisión legislativa relativa presentado por el actor en esta oportunidad, no está llamado a prosperar, ya que no acusa un contenido normativo cierto y definitivamente vinculado con la omisión que se predica, sino, en su lugar, impugna otro tipo de preceptos no vinculados al proceso[38]. Como la materia que ha sido omitida por el legislador en los términos acusados, según el demandante, es predicable preferentemente del artículo 73 de la Ley 23 de 1982, se ha desconocido en este caso el cumplimiento de uno de los requisitos de admisibilidad de la acción, cual es el de acusar el precepto del cual surge la presunta violación a la Carta. En suma, considera la Corte que de la disposición acusada no emerge la norma que el demandante echa de menos en materia de tarifas supletorias.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Constitución Política, Ley 232 de 1995

7. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

8. Decisión
Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995.
9. Aclaraciones de voto
No
10. Salvamentos de voto
No
11. Análisis jurídico e interpretación personal
Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	C-352/09
Fecha	20 de mayo de 2009
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Dr. Luís Ernesto Vargas Silva
Actor:	Juan Pablo Cardona González
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	
Magistrado (s) que salva(n) el voto	
2. Tema	
Demanda de Inconstitucionalidad	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política el ciudadano Juan Pablo Cardona González solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del literal b (parcial), del artículo 2º de la Ley 232 de 1995 “<i>Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales</i>”. • El aparte normativo acusado, al establecer que la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio deberán sujetarse a las normas sanitarias contenidas en la Ley 9ª de 1979 y las demás normas vigentes sobre la materia, permite imponer condiciones a la actividad comercial, a partir de cualquier tipo de regulación normativa, lo que desconoce el principio de reserva de ley en la limitación o restricción de las actividades comerciales, contemplado por el artículo 333 de la Constitución. 	

- El fragmento normativo demandado atenta contra el artículo 84 Superior, norma que establece que *“cuando un derecho o actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”*.

4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)

Debió la Sala resolver si la expresión *“y demás normas vigentes sobre la materia”* contenida en el literal b) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, al efectuar una remisión genérica a *normas vigentes*, vulnera el artículo 333 de la Constitución, según el cual para el ejercicio de la libertad de empresa y la iniciativa privada, *“nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley”*.

La cuestión radicó en establecer si el aparte normativo impugnado, entraña la imposición a los comerciantes de requisitos o exigencias para el ejercicio de la libertad de empresa, no autorizados por el legislador.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- Esta Corporación ha sostenido que la demanda de inconstitucionalidad se entiende presentada en debida forma, cuando el demandante: (i) señala las disposiciones que se acusan como inconstitucionales, (ii) describe los preceptos superiores que se estiman violados y, particularmente, (ii) expone las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.
- Con relación a esta última exigencia ha expresado esta Corporación que la misma *“no se satisface con la exposición de cualquier tipo de razones o motivos, sino que es necesario que éstas sean ‘claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes’*. Sólo de esta manera el juez constitucional puede hacer la confrontación entre el texto demandado y la norma superior y deducir si existe o no contradicción.
- Encontró la Corte que la demanda es parcialmente inepta, por cuanto acusa la vulneración de una serie de preceptos constitucionales, sin que presente razones que resulten idóneas y adecuadas para estructurar verdaderos cargos de inconstitucionalidad.
- En conclusión, la Sala estima que los cargos consistentes en la presunta vulneración de los artículos 6º, 13, 29, 84 y 113 de la Constitución, no se fundamentan en razones *claras, específicas, ciertas, pertinentes y suficientes*, que conduzcan a la estructuración de verdaderos cargos de inconstitucionalidad, por lo que se inhibirá para pronunciarse sobre estos aspectos de la demanda, limitando su pronunciamiento al examen de la censura consistente en la presunta vulneración del artículo 333 de la Constitución.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Ley 232 de 1995 artículo 2º, Constitución Política.

7. Regla Jurisprudencial

No todas las limitaciones al derecho a la libertad de empresa, a la iniciativa privada y a la libre competencia, tienen respaldo constitucional.

Al Congreso le corresponde señalar los criterios conforme a los cuales, las demás autoridades

intervendrán en la economía, así como los instrumentos y los límites que deben seguir en el ejercicio de esa potestad.

8. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión “y demás normas vigentes sobre la materia”, contenida en el literal b) del artículo 2° de la Ley 232 de 1995

9. Aclaraciones de voto

No

10. Salvamentos de voto

No

11. Análisis jurídico e interpretación personal

La sentencia es interesante por el análisis que desarrolla en cuanto al límite que debe fijar el legislador en el desarrollo de las actividades comerciales, aunque considero que la norma es clara y acorde con el artículo 333 de la Constitución, como lo confirma en dicha sentencia con decisión inhibitoria por inepta demanda.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz

1. Identificación de la providencia

Número	C-784/12
Fecha	10 de octubre de 2012
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Actor:	Jorge Alonso Garrido Abad
Demandado:	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No

2. Tema

Demanda de inconstitucionalidad

3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)

- En concepto del demandante, las citadas normas violan los artículos 38 y 150, numeral 10 de la Constitución Política. En su primer memorial, el ciudadano manifestó que las disposiciones acusadas violaban el derecho a la libertad de asociación “en la medida que el Estado no puede imponer a los particulares como son esas sociedades de gestión colectiva la obligación de asociarse para efecto de expedir un pago único de derechos de autor y derechos conexos, como que según el artículo 38 de la Carta, asociarse para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, es una acto [sic] que se

libra a la voluntad de las mismas, resultando inconstitucional el constreñirlas para que así lo hagan”.

- el demandante expuso que el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, ya que la ley habilitante revistió al Presidente de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, sin embargo, las normas acusadas reformaron un trámite que no estaba establecido en el literal c del artículo 2° de la Ley 232 de 1995 “Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”, en la que sólo se exigían los comprobantes de pago de los derechos de autor.

4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)

Determinar si se extralimitó el Presidente de la República al expedir los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012, mediante los cuales se establece la ventanilla única para el cobro de los derechos de autor a los establecimientos abiertos al público por la reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas, toda vez que las facultades extraordinarias fueron conferidas para suprimir o modificar trámites innecesarios en la Administración Pública, y el recaudo de los derechos de autor es un trámite realizado por particulares.

Desconocen los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012, la libertad de asociación, al establecer el mecanismo de la ventanilla única para el cobro unificado de los derechos de autor a los establecimientos abiertos al público que reproduzcan obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- Los trámites que actualmente realizan los establecimientos de comercio para cumplir con las exigencias establecidas en la Ley 232 de 1995, “por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”, en la práctica pueden implicar para un comerciante la obtención de cerca de 12 licencias distintas por la comunicación pública de obras y composiciones musicales. Con la ventanilla única, el trámite se concentra y unifica, facilitando no sólo la expedición de las certificaciones respectivas, sino el recaudo de los derechos de autor.
- Por lo tanto, los artículos demandados son una expresión respetuosa de los límites fijados en artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.
- Contrario a lo afirmado por el demandante, las disposiciones cuestionadas no desbordan los límites materiales fijados por la Ley 1474 de 2011 para el ejercicio de las facultades extraordinarias al reformar el procedimiento de recaudo de derechos de autor por la reproducción pública de obras musicales y audiovisuales, así como fonogramas e interpretaciones artísticas en establecimientos abiertos al público, puesto que tal procedimiento resultaba innecesariamente engorroso y poco garantista de los derechos de

<p>autor y, en esa medida, era más proclive a la arbitrariedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con el fin de examinar el cuestionamiento del demandante, es preciso determinar el contenido de las dos disposiciones demandadas. • El artículo 47 se refiere expresamente a la constitución de la ventanilla única para la obtención de las licencias y el pago integrado de los derechos de autor y conexos, mientras que el artículo 48 establece el mecanismo para el funcionamiento de la ventanilla única, que implica el que se acuerde una lista de tarifas para vigencias anuales con los gremios, las asociaciones de usuarios legalmente constituidas o los particulares, para el cobro unificado del recaudo. Tal como lo señala el parágrafo 3 del artículo 47, el pago por la ventanilla única recaudadora hará presumir que el usuario ha cumplido integralmente con la obligación contemplada en el literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995. • En este sentido, la Corte ha considerado ajustadas a la Constitución disposiciones que han limitado el ejercicio del derecho de asociación en su aspecto negativo. En tales oportunidades, la Corte ha sostenido que “el interés público involucrado en el fenómeno asociativo amerita la imposición de medidas interventoras en el derecho de asociación, de manera que los particulares queden conminados a agruparse para desplegar actividades específicas de la vida social.” Siempre y cuando el recorte de las garantías sea razonable y proporcional al fin perseguido. • Para la Corte, contrario a lo que afirma el demandante, los artículos cuestionados no vulneran el derecho de asociación ni dejan desprotegidos los derechos de los titulares individuales de derechos de autor.
<p>6. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Constitución Política, Decreto Ley 019 de 2012</p>
<p>7. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia</p>
<p>8. Decisión</p>
<p>Declarar EXEQUIBLES los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 019 de 2012 por los cargos analizados.</p>
<p>9. Aclaraciones de voto</p>
<p>10. Salvamentos de voto</p>
<p>11. Análisis jurídico e interpretación personal</p>
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.</p>

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-24-000-2009-00173-01
Fecha	21 de abril de 2016
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	María Claudia Rojas Lasso
Actor:	Felix Amadeo Silva Sánchez
Demandado:	Alcaldía Local De Usaquén
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El actor es propietario del establecimiento de comercio “Feléctricas”, afirma que cumpliendo con cada uno de los requisitos legales y reglamentarios correspondientes, para que se viniera otorgando y renovando la licencia de funcionamiento.</p> <p>Por Resolución No. 563 de 2006, la Alcaldía de Usaquén lo declaró contraventor de la Ley 232 de 1995, disponiendo el cierre del establecimiento de comercio, por no contar con la licencia de construcción del local comercial; acto administrativo que no fue notificado personalmente, con lo que se le vulneró el derecho de defensa y debido proceso consagrados en la Constitución Política.</p> <p>La Alcaldía Local de Usaquén profirió el acto administrativo acusado contrariando la precitada norma al igual que la Circular del año 2001, expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, donde prohíbe expresamente a las autoridades distritales locales exigir la licencia de construcción como requisito para el funcionamiento de establecimientos de comercio.</p> <p>El demandante solicitó declarar la nulidad de la Resolución N° 563 de 2006, proferida por la Alcaldía Local de Usaquén, mediante la cual se lo declaró contraventor de Ley 232 de 1995, en su condición de propietario del establecimiento de comercio ubicado en la avenida séptima N° 117-02 denominado “Feléctricas”, ordenando el cierre definitivo de tal establecimiento.</p> <p>Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho solicitó el actor que se ordene a la demandada permitir la apertura del establecimiento de comercio de propiedad del demandante.</p> <p>El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, denegó las pretensiones de la demanda considerando básicamente que el actor aduce en su concepto de violación que el acto administrativo demandado es nulo en tanto que desconoce la prohibición contenida en la circular emitida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital</p>	
Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	

Estudió la Sala si debían prosperar las pretensiones del accionante al solicitar la nulidad de la Resolución N° 563 de 2006, proferida por la Alcaldía Local de Usaquén, mediante la cual se le declaró contraventor de Ley 232 de 1995, en su condición de propietario del establecimiento de comercio, ordenando el cierre definitivo de tal establecimiento, o si por el contrario confirma la sentencia de primera instancia en la que se negaron las mismas.

Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- En el presente caso no existe dentro del plenario, constancia de que no hubo medio más eficaz para informar al dueño del establecimiento comercial abierto al público ubicado en la jurisdicción de la Alcaldía Local de Usaquén, ya que la norma obliga a encontrar un medio más eficaz que la citación por correo certificado y por lo tanto, la administración está obligada a dejar constancia ello, a fin de que subsidiariamente se lleve a cabo la citación por correo certificado.
- El artículo 45 prevé que si no se pudiere hacer la notificación personal “**al cabo de cinco (5) días del envío de la citación**”, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.
- El efecto de la indebida notificación del acto administrativo no significa que la decisión de la administración sea contraria al ordenamiento jurídico, ya que como lo ha reiterado esta Corporación en numerosa jurisprudencia la indebida notificación de un acto administrativo no afecta la validez del acto administrativo sino su firmeza y ejecutoriedad.
- En este caso, el actor no pudo utilizar los recursos legales ya que, conoció la Resolución de cierre definitivo cuando ya se encontraba ejecutoriada, esto sucedió en el acto de materialización del cierre del establecimiento.
- La Sala concluye que existió una indebida notificación del acto administrativo definitivo Resolución N° 563 de 2006, proferida por la Alcaldía Local de Usaquén, mediante la cual se ordenó el cierre definitivo de tal establecimiento de comercio propiedad del actor.

Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículos 2, 13, 25, 29, 46, 53, 58, y 228 de la Constitución Política; el artículo 99 del Decreto 1421 de 1993; las Leyes 232 de 1995 y 962 de 2005; los artículos 65, 66, 71, 72, 73 de la Ley 270 de 1996; los artículos 10 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José; el Decreto 2700 de 1991, la Resolución 88 de 1993; el artículo 67 de la Ley 617 de 1941 y los artículos 77, 78 y 91 y demás concordantes por analogía legio o juris del Decreto 01 de 1984

Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Decisión

Confirmar el fallo del a quo, porque la notificación de un acto administrativo es un presupuesto de eficacia final y por ende los vicios en su publicidad nada tienen que ver con su existencia o con su validez y, por lo tanto, no conducen a su nulidad y segundo el apelante no desvirtuó la validez del acto administrativo.

Aclaraciones de voto
No
Salvamentos de voto
No
Análisis jurídico e interpretación personal
Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-42-000-2017-02232-01
Fecha	13 de julio de 2017
Corporación	Consejo de Estado
Magistrado Ponente	Alberto Yepes Barreiro
Actor:	Corporación Club Social y Privado Ibiza - Isla Records – Corpoibiza
Demandado:	Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional de Colombia
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No
2. Tema	
Acción de Tutela	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • La representante legal de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Isla Records – CORPOIBIZA, ejerce acción de tutela en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Alcaldía Local de Fontibón, con el fin de reclamar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la protección de las madres cabeza de familia y adultos mayores. • Considera vulnerados los derechos como consecuencia del cierre definitivo de las instalaciones de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Isla Records – CORPOIBIZA. • El 2 de mayo de 2017, la Comandante del CAI de Modelia, se acercó a las instalaciones de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Records, con una orden de cierre definitivo del establecimiento, suscrita por la Alcaldía Local de Fontibón. • En la mencionada diligencia, se adujo que el acto administrativo era del año 2007 y el 	

mismo nunca fue puesto en conocimiento de la parte actora, quien entendió que este se dirigía a otro establecimiento de comercio cuya actividad comercial era la venta de comidas a la mesa, que al parecer funcionaba en la misma dirección.

- La Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en fallo de 18 de mayo de 2017 tuteló el derecho fundamental al debido proceso y ordenó a la Policía Nacional que retirara el sello impuesto sobre las instalaciones de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Isla Records (Corpoibiza).

4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)

Corresponde a la Sala establecer si revoca, modifica o confirma la decisión de primera instancia que amparó el derecho fundamental al debido proceso de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Isla Records - CORPOIBIZA.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** las generalidades de la acción de tutela; **(ii)** el debido proceso administrativo y; **(iii)** el caso concreto.

5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi

- El derecho al debido proceso debe aplicarse tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas, e implica que en estas, se garantice que las partes (i) serán oídas, (ii) serán notificadas oportuna y correctamente, (iii) que se permita la participación en la actuación solicitando, aportando y controvertiendo pruebas (iv) a gozar de la presunción de inocencia y, en últimas, (v) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción.
- Se observa que no realizaron la notificación del acto administrativo que ordenaba el cierre del establecimiento, y lo que es peor, durante todo el trámite administrativo omitieron brindarle plenas garantías de los derechos de quienes en él participan.
- Toda actuación de la administración tiene unas etapas preconcebidas en las que se debe permitir la participación de quien puede resultar perjudicado con la decisión que se tome, de suerte que no se trata únicamente de la notificación de la orden de cierre, sino de la participación de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Isla Records en todo el trámite administrativo.
- La Sala resalta que no desconoce las facultades de las autoridades para exigir el cumplimiento de las normas, pero reitera que tales actuaciones deben sujetarse también a las garantías constitucionales.
- Sala comparte la decisión adoptada por la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 18 de mayo de 2017, sin embargo, la modificará en el entendido de que se mantendrá la orden de levantar el sello impuesto sobre las instalaciones de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Isla Records – CORPOIBIZA, hasta tanto la Alcaldía Local de Fontibón le haga entrega del expediente administrativo que culminó con la orden de cierre del establecimiento, con el

fin de que se le garantice su derecho de defensa y contradicción, de manera que, si el resultado de la actuación es desfavorable a sus intereses, pueda acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial
6. Normas jurídicas relevantes para el caso
Constitución Política, Decreto Ley 1421 de 1993.
7. Regla Jurisprudencial
Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia
8. Decisión
La Sala procedió a MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia de 18 de mayo de 2017, proferida por la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el entendido de que se mantendrá la orden de levantar el sello impuesto sobre las instalaciones de la Corporación Club Social y Privado Ibiza Isla Records – CORPOIBIZA, hasta tanto la Alcaldía Local de Fontibón le haga entrega del expediente administrativo que culminó con la orden de cierre del establecimiento, con el fin de que se le garantice su derecho de defensa y contradicción.
En cuanto a lo demás CONFIRMÓ la sentencia de 18 de mayo de 2017, proferida por la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
9. Aclaraciones de voto
No
10. Salvamentos de voto
No
11. Análisis jurídico e interpretación personal
Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiantes: María Inés Duque y Alberto Villegas Muñoz	
1. Identificación de la providencia	
Número	C-192/16
Fecha	20 de abril de 2016
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
Actor:	Daniela Guevara Algarra
Demandado:	

Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo Y Luis Ernesto Vargas Silva
2. Tema	
Demanda De Inconstitucionalidad	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<ul style="list-style-type: none"> • En criterio de la demandante las disposiciones acusadas desconocen los artículos 1, 13 y 58 de la Constitución y, en particular, vulneran la prevalencia del interés general, así como la función social y ecológica de la propiedad privada. La infracción de los referidos mandatos constitucionales se produce en tanto la obligación de respeto de los derechos adquiridos que ha previsto el legislador supone que <i>“está considerando patrimonializados los usos del suelo”</i> a pesar de que no se trata de situaciones jurídicas consolidadas. Se desconoce así la prevalencia del interés general <i>“pues esto implicaría que, independientemente de que con posterioridad surjan normas que busquen modificar determinado uso de suelo sobre alguna propiedad, en aras de promover su función social y ecológica (...) no podría modificarse e imponerse ninguna clase de restricción.”</i> • La prevalencia del interés general implica que debe preferirse la realización de objetivos comunes respecto de intereses particulares, a menos que se trate de derechos fundamentales esenciales. Esta consideración se asocia al reconocimiento constitucional del Estado Social de Derecho que demanda la intervención del Estado a fin de <i>“contrarrestar la desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todas las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.”</i> • Las normas que se acusan <i>“generan un obstáculo para que las decisiones de planificación del futuro que surjan, con motivo de cambios sociales, económicos, urbanísticos y ambientales, modifiquen los usos del suelo, lo cual no permitiría un integral cumplimiento de la función de ordenamiento territorial.”</i> Tal perspectiva implica sacrificar la consecución de intereses colectivos privilegiando, en consecuencia, finalidades particulares e individuales. 	
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)	
<p>Desconoce la prevalencia del interés general sobre el particular, reconocido en los artículos 1° y 58 de la Constitución, establecer la intangibilidad que los Planes de Ordenamiento Territorial del Orden Distrital, fundamentado en el respeto de los derechos adquiridos en materia de usos del suelo, con anterioridad a la expedición de la Ley 1617 de 2013.</p> <p>Calificar los usos del suelo en los procesos sancionatorios y de licenciamiento urbanístico aprobados en Planes de ordenamiento territorial como derechos adquiridos, viola el interés general sobre el particular, reconocido en los artículos 1° y 58 de la Constitución.</p>	
5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi	
<ul style="list-style-type: none"> • Estas modalidades de intervención en el derecho de propiedad pueden fundarse en diferentes razones que, a su vez, justifican la intensidad de la restricción. Así, por 	

ejemplo, en casos en los que colisionan el interés público o social y el interés privado, debido a que el particular propietario de un bien inmueble impide la realización de un proyecto de interés social, el Estado tiene la potestad -en las condiciones previstas en la ley y bajo la condición de indemnizar al particular afectado- de privarlo del derecho de dominio. En otros casos, atendiendo la necesidad de preservar el medio ambiente o atender los diferentes requerimientos de las ciudades, puede determinar el alcance de las facultades de uso, goce y disposición del derecho de propiedad adquirido, acudiendo, por ejemplo, a la expedición de normas que regulen los derechos a edificar o a usar el suelo. En otros casos su ejercicio no entra en tensión con el interés público ni la función social de la propiedad y, en consecuencia, resulta intangible.

- La comprensión del artículo 58 en los términos antes referidos permite vislumbrar la importancia cardinal del derecho de propiedad en la Constitución de 1991 y, al mismo tiempo, identificar que dicha valoración se encuentra atada al reconocimiento de que se trata de un derecho restringible mediante diferentes instrumentos y con fundamento en diversos motivos. Igualmente hace factible establecer que la categoría de derecho adquirido como situación jurídica consolidada no equivale a su intangibilidad, en tanto con fundamento en la Carta dichos derechos no solo pueden ser delimitados, limitados o gravados sino también expropiados.
- Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que es necesario diferenciar tres supuestos o hipótesis relevantes para dimensionar el alcance de la protección de los derechos adquiridos a partir del artículo 58 de la Constitución.
- Se destaca la función de los Planes de ordenamiento territorial (POT), en materia de los usos del suelo, por cuanto constituye el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El POT está clasificado en 3 clases, dependiendo del número de habitantes de los municipios y distritos: (i) Planes de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población superior a 100.000 habitantes. (ii) Planes básicos de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población entre 30.000 y 100.000 habitantes. (iii) Esquemas de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población inferior a 30.000 habitantes.
- Se destaca la función de los Planes de ordenamiento territorial (POT), en materia de los usos del suelo, por cuanto constituye el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El POT está clasificado en 3 clases, dependiendo del número de habitantes de los municipios y distritos: (i) Planes de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población superior a 100.000 habitantes. (ii) Planes básicos de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población entre 30.000 y 100.000 habitantes. (iii) Esquemas de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población inferior a 30.000 habitantes.
- La Corte reitera que no existe un derecho a la intangibilidad de las reglas que definen el uso del suelo en los POTD, ni aun cuando ello afecte el alcance de licencias otorgadas o la destinación de edificaciones efectuadas conforme a estas licencias, en tanto, la modificación de las mismas se funda en el interés social y, como lo ha destacado este

<p>Tribunal, <i>“la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles.”</i>[42] Conforme a ello <i>“la correcta ordenación y el desarrollo equilibrado de las ciudades, particularmente en lo que respecta a los usos del suelo, incesantemente introduce exigencias de orden social que gravitan sobre las titularidades privadas, lo que no puede considerarse excepcional y externo al derecho de propiedad sino por el contrario connatural a éste e incorporado a su núcleo esencial.”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • a juicio de esta Corte la postura reseñada no puede desconocer que en casos en los cuales la modificación de los usos del suelo por parte de las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias normativas, resulte arbitraria, abusiva o discriminatoria o pueda significar un impacto desproporcionado en los intereses de los titulares de licencias o de los propietarios de inmuebles edificados al amparo de dichas licencias, el particular, tiene la posibilidad de formular una pretensión de reparación por el eventual daño antijurídico. Tal situación podría ocurrir, por ejemplo, cuando una intervención en esta materia afecta en tal medida el valor de cambio o de uso del inmueble, que, para el titular de la licencia o el propietario de un inmueble edificado al amparo de esa licencia, su derecho pierde todo interés. Esta hipótesis, que en cada caso deberá evaluar la administración, encuentra su fundamento en los artículos 58 y 90 de la Constitución.
<p>6. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Constitución Política, Ley 1617 de 2013</p>
<p>7. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia</p>
<p>8. Decisión</p>
<p>Resuelve</p>
<p>9. Aclaraciones de voto</p>
<p>No</p>
<p>10. Salvamentos de voto</p>
<p>El desacuerdo obedece a dos grupos de razones. El primero se refiere a defectos muy serios en la estructura argumentativa de la sentencia a tal punto que su lectura -en contra de lo decidido por la mayoría y conforme a la propuesta de la ponencia original- sugiere la exequibilidad de las expresiones acusadas (fundamento 3). El segundo alude al contenido mismo de la decisión y, en particular, a la visión que en ella subyace y que impide cualquier armonización de los intereses constitucionales comprometidos en la solución del presente asunto (fundamento 4). A continuación, precisamos el alcance de nuestra discrepancia.</p> <p>Un examen detenido de la sentencia permite identificar dos tipos de defectos argumentativos que la afectan profundamente. Ellos se relacionan, de una parte, con la definición del problema jurídico y, de otra, con la relación entre las consideraciones de la parte motiva y la decisión.</p> <p>La sentencia indica que a la Corte le correspondía definir si se desconocía la prevalencia del interés general sobre el particular (CP arts. 1 y 58), al establecerse la intangibilidad de los Planes</p>

de Ordenamiento Territorial del Orden Distrital, fundamentado en el respeto de los derechos adquiridos en materia de usos del suelo, con anterioridad a la expedición de la Ley 1617 de 2013. Este punto de partida es incorrecto e incomprensible dado que, antes de cualquier argumento, la sentencia da por probado, precisamente, lo que se debía probar, incurriendo de esta forma en una petición de principio. En efecto, las disposiciones acusadas establecían el deber de respetar los derechos adquiridos sin referir, en ninguna de sus expresiones, a la intangibilidad de las normas contenidas en los planes de ordenamiento territorial. Conforme a ello, la sentencia alteró el orden de la decisión, al establecer la ecuación y equiparar derechos adquiridos e intangibilidad de normas sobre uso del suelo.

En esa medida y considerando que no existe un derecho constitucional a la intangibilidad de las normas sobre uso del suelo -lo que los magistrados que suscriben este salvamento también comparten- la sentencia no tenía alternativa diferente a declarar inexecutable tales expresiones. Sin embargo, el asunto planteado exigía, precisamente, establecer el alcance de la expresión "derechos adquiridos" en las normas demandadas y, luego de ello, juzgar su compatibilidad con la Carta. Pese a tal circunstancia, el punto de partida de la mayoría, fruto de la ecuación mencionada, parecía resolver o al menos simplificar el problema que debía ser resuelto.

En síntesis, la interpretación de la mayoría, fundada en un equivocado planteamiento del problema jurídico al establecer la equivalencia entre respeto de derechos adquiridos e intangibilidad de la regulación, la condujo a declarar la inexecutable de una norma que, en realidad, expresa el intento de armonizar la protección de la propiedad y la prevalencia del interés general. No se trata de expresiones constitucionales disonantes o incompatibles sino de mandatos que, en virtud del modelo de Estado acogido en la Constitución de 1991, deben realizarse en la mayor medida posible.

11. Análisis jurídico e interpretación personal

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis.

Estudiante: María Inés Duque	
1. Identificación de la providencia	
Número	Sentencia T-113/01
Fecha	31 de enero de 2001
Corporación	Corte Constitucional
Magistrado Ponente	Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez
Actor:	Víctor Manuel Uribe y Otros
Demandado:	Fiscalía General de la Nación - Seccional Medellín.
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No

2. Tema
Acción de Tutela
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)
<p>Vulneración de derechos como el debido proceso, a la participación ciudadana, amenazando derechos como la tranquilidad y a la vida.</p> <p>Impactos generados por la localización de la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía en un sector residencial, ya que con su funcionamiento atentaría contra el sosiego y tranquilidad que se debe garantizar para esta zona residencial y en fin para sus moradores.</p>
4. Problema jurídico - Corte Suprema de Justicia– Consejo de Estado (según el caso)
<p>Determinar si, la ubicación de las dependencias de la Fiscalía General de la Nación en el barrio Santa María de los Ángeles de la ciudad de Medellín, desconoció los derechos fundamentales de los actores, quienes son residentes de dicho sector. Si esta respuesta es afirmativa, se deberá definir, si la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo para proteger los derechos presuntamente afectados.</p>
5. Tesis jurisprudencial – Ratio decidendi
<p>La Fiscalía General de la Nación - Seccional Medellín desconoció las normas concernientes al uso del suelo y destinación de inmuebles, al ubicar sus dependencias en el Edificio Mónaco.</p> <p>La Secretaría de Planeación de Medellín, luego de conocer que el Edificio Mónaco, que se encontraba a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, había sido destinado provisionalmente a la Dirección Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín, conceptuó desfavorablemente sobre tal uso del inmueble.</p> <p>No es aceptable, que en un Estado social de derecho sean las propias autoridades quienes desconozcan las regulaciones legales que se supone son instrumentos para garantizar la convivencia pacífica, el bienestar de todos los miembros de la sociedad y la efectividad de sus derechos personales y colectivos.</p> <p>Examinadas las circunstancias del caso concreto y de conformidad con la jurisprudencia que se ha reseñado, la Corte encuentra que es procedente conceder el amparo solicitado, toda vez que a pesar de que los actores habían acudido a diferentes estamentos oficiales, entre éstos, a la Alcaldía de Medellín, no se había logrado el traslado de la Fiscalía a un sector que cumpliera con los requerimientos de las normas de “usos restringidos” del suelo y así terminar con la vulneración de sus derechos fundamentales a la tranquilidad, la seguridad e intimidad.</p>
6. Normas jurídicas relevantes para el caso
Decreto 2150/95, artículo 48 y la Ley 232/95, art. 173, inc. 2, Acuerdo 62/99 del Municipio de Medellín.
7. Regla Jurisprudencial
La existencia de los procedimientos policivos como mecanismo de defensa para la protección de

los derechos vulnerados, no es justificación para declarar la improcedencia de la tutela toda vez que no se trata de medios *judiciales*, como lo exige el artículo 86 de la Constitución Política, para el mecanismo alternativo de defensa.

8. Decisión

CONFIRMAR

9. Aclaraciones de voto

No

10. Salvamentos de voto

No

11. Análisis jurídico e interpretación personal

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos.
Construcción de categorías de análisis.