

**II. EXPEDIENTE D-10951 - SENTENCIA C-135/16 (Marzo 17)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

## 1. Norma acusada

### **LEY 1727 DE 2014** (Julio 11)

*Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones.*

**ARTÍCULO 32. RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y SANCIONATORIO.** Los miembros de Junta Directiva de las Cámaras de Comercio estarán sometidos al régimen disciplinario y sancionatorio establecido por el Gobierno Nacional y deberá contener el catálogo de conductas constitutivas de faltas graves, leves, levisimas y sanciones a las que haya lugar, consistentes en amonestaciones verbales o escritas, suspensión y destitución.

Las Cámaras de Comercio y la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerán las facultades disciplinarias y sancionatorias bajo los procedimientos establecidos por el Gobierno Nacional e impondrán las sanciones a que hubiere lugar.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 32 de la Ley 1727 de 2014 "*Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones*", de acuerdo con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, le correspondió a la Corte establecer si el Congreso de la República había desconocido el principio de legalidad integrado por reserva de ley y tipicidad como parte del debido proceso administrativo sancionatorio (artículo 29 de la Constitución), al delegar al Gobierno Nacional para que mediante acto administrativo señalara el régimen disciplinario y sancionatorio aplicable a los miembros de las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio, facultándolo para definir el catálogo de conductas constitutivas de faltas y los procedimientos.

Para tal fin, la Corte recordó que las Cámaras de Comercio son personas jurídicas de derecho privado, de naturaleza corporativa, gremial y sin ánimo de lucro, que por expresa disposición legal ejercen funciones públicas mediante la figura de la descentralización por colaboración. En su calidad de particulares se encuentran sometidas a los principios de la función administrativa que establece el artículo 209 de la Constitución Política, respecto del cumplimiento de las funciones públicas encomendadas, sin que ello implique la mutación de su condición de sujeto sometido al régimen privado en lo atinente a su organización y al desarrollo de sus actividades propias, las cuales se encuentran bajo la vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio. Así mismo, explicó que la Junta Directiva es el máximo órgano de administración de cada Cámara de Comercio y que el artículo 9 de la Ley 1727 enunció de forma amplia algunos deberes especiales que deben cumplir sus miembros.

Seguidamente, esta Corporación indicó que en el derecho administrativo sancionador que ejerce el Estado, el principio de legalidad integrado a su vez por los de reserva de ley y tipicidad como garantía del debido proceso que consagra el artículo 29 Superior, admite matices de flexibilidad y menor rigurosidad que en el campo penal, por lo que la ley puede establecer un marco de referencia de la conducta típica y de las consecuentes sanciones para que las autoridades administrativas reglamenten el régimen, pero sin que sea viable admitir enunciaciones tan amplias que no puedan ser concretadas de forma razonable en la ley y que, por ende, trasladen al Gobierno Nacional la definición de los comportamientos, de las sanciones o de los procedimientos, incurriendo en arbitrariedad.

Precisó que frente al derecho administrativo sancionador en la especie disciplinaria, que es aplicable a particulares que cumplen funciones públicas permanentes o transitorias, los miembros de las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio se encuentran sometidos al Código Único Disciplinario (art. 53 y ss) si dentro de sus funciones legales o reglamentarias,

toman decisiones relacionadas con el ejercicio o la ejecución de aquellas funciones. De tal forma que pretender ampliar el catálogo de faltas más allá de las contempladas en la Ley 734 de 2002, exige que se cumplan los supuestos del principio de legalidad en sus vertientes de reserva de ley y tipicidad.

Sin embargo, la Corte advirtió a partir del contexto de la Ley 1727, que el régimen disciplinario y sancionatorio que señala la norma demandada es predicable frente al ejercicio de las funciones de gestión y administración que desempeñan los miembros de las Juntas Directivas de los entes camerales, por lo cual establece un régimen correccional común integrado por faltas disciplinarias e infracciones con sus correspondientes sanciones.

Como el régimen correccional sancionatorio también es una especie del *ius puniendi* que ejerce el Estado, es predicable la reserva legal porque el artículo 29 de la Constitución Política indica que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. De allí que el derecho disciplinario y sancionador deban ceñirse al principio de legalidad con las matices de flexibilidad y menor rigurosidad, por lo cual la conducta sancionable debe estar descrita previamente en la norma o tener unos elementos mínimos de referencia determinados o determinables razonablemente, y contar con un fundamento legal definiendo el núcleo esencial de la materia reservada.

Con ese norte, la Corte concluyó que el legislador al otorgar al Gobierno Nacional la potestad reglamentaria para que mediante acto administrativo fijara el régimen disciplinario y sancionatorio de los miembros de las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio, sin establecer un marco legal de referencia claro, cierto y determinado o determinable a partir del cual se pueda definir previamente los elementos mínimos que tipifican el catálogo de faltas y su fundamento legal de forma razonable, vulneró el principio de legalidad desconociendo el derecho fundamental al debido proceso. Explicó que el legislador si bien definió las sanciones aplicables, respecto de las faltas se limitó a clasificarlas en graves, leves y levísimas, situación que quebranta los principios de reserva de ley y de tipicidad, conllevando a la inconstitucionalidad de todo el inciso 1º de la norma demandada.

En cuanto al inciso segundo del artículo 32 de la Ley 1727, la Corte encontró que el Congreso de la República delegó al Gobierno Nacional la determinación total del procedimiento a seguir, esto es, definir los términos, los recursos y los demás aspectos que rodean el debido proceso administrativo sancionador, lo cual vulnera la cláusula general de competencia de que goza el legislador y la reserva de ley para señalar los procedimientos. En ese sentido, dispuso la inexecutable de todo el inciso para que se expida la legislación correspondiente y se establezcan los parámetros completos de esa la facultad administrativa sancionadora para los miembros de las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio.

Finalmente, aclaró que las Cámaras de Comercio en su calidad de corporaciones pueden seguir ejerciendo las facultades correccionales que los reglamentos internos les confieren (art. 642 CC), y que la Superintendencia de Industria Comercio seguirá cumpliendo las funciones de inspección, vigilancia y control según la normatividad vigente.

#### **4. Salvamento parcial y aclaración de voto**

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** manifestó su salvamento de voto parcial, toda vez que en su concepto el establecimiento de un régimen disciplinario y sancionatorio especial para los miembros de las juntas directivas de las cámaras de comercio, tiene fundamento constitucional en el artículo 123, como particulares que ejercen funciones públicas y sólo en cuanto tienen que ver con estas funciones. Sin embargo, considera que en efecto, asignar al Gobierno Nacional facultades en el diseño de dicho régimen desconoce la reserva legal prevista en el artículo 29 de la Constitución y por tanto, es inconstitucional la delegación de esta potestad de configuración normativa en cabeza del Gobierno. En los demás, el artículo 32 de la Ley 1727 de 2014, se ajustaba a su juicio, a la Constitución.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

**LA PRESUNCIÓN DE NOTIFICACIÓN DE PROVIDENCIAS EN UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LA SOLA REVISIÓN DEL EXPEDIENTE SOLICITUD DE COPIAS O INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO, CUANDO SE HA OMITIDO LA NOTIFICACIÓN PERSONAL, CONFIGURA UNA VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL**