



Al responder cite este número
MJD-DEF22-0000196-DOJ-20300

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2022

Doctor
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero ponente - Sección Primera
Consejo de Estado
ces1secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá D. C.



Contraseña: EbcnPAG6Wr

REFERENCIA: Expediente 11001-03-24-000-2022-00335-00
ACCIONANTE: William Esteban Gómez Molina
ASUNTO: Nulidad de los artículos 2.2.2.2.2.3., 2.2.2.2.3.4., 2.2.2.2.4.2.,
2.2.2.2.4.3., 2.2.2.2.5.3., 2.2.2.2.6.2., 2.2.2.2.6.3.,
2.2.2.2.6.4., 2.2.2.2.7.2., 2.2.2.2.7.3., 2.2.2.2.8.2.,
2.2.2.2.10.1., 2.2.3.1.1.7., 2.2.4.2.9.6., 2.2.4.2.9.8.,
2.2.4.4.6.1., 2.2.6.12.1.8. y 2.2.6.12.1.13. del Decreto Único
Reglamentario 1069 del 2015
Contestación de la demanda

Honorable consejero ponente:

ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, contesto la demanda en el proceso de la referencia.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE LAS NORMAS DEMANDADAS

El demandante solicita la nulidad de los artículos 2.2.2.2.2.3., 2.2.2.2.3.4., 2.2.2.2.4.2., 2.2.2.2.4.3., 2.2.2.2.5.3. (aparte), 2.2.2.2.6.2., 2.2.2.2.6.3, 2.2.2.2.6.4., 2.2.2.2.7.2., 2.2.2.2.7.3., 2.2.2.2.8.2., 2.2.2.2.10.1. (aparte), 2.2.3.1.1.7., 2.2.4.2.9.6. (aparte), 2.2.4.2.9.8., 2.2.4.4.6.1., 2.2.6.12.1.8. y 2.2.6.12.1.13. del Decreto Único Reglamentario (DUR) 1069 del 2015¹.

Bogotá D.C., Colombia



En opinión del actor, dichos preceptos “fueron expedidos con desconocimiento de los artículos 29, 150 y 380 de la Constitución Política, esto es, con infracción de las normas en que deberían fundarse y/ o sin competencia, vulnerando con ello los principios de legalidad y de tipicidad o taxatividad como integrantes del debido proceso y el principio de reserva de ley”, al considerar que “el Gobierno Nacional no puede, vía decretos reglamentarios, regular los elementos que componen los procedimientos administrativos sancionatorios especiales en contra de las personas públicas y privadas que interactúan con el sector de Justicia y del Derecho de la nación.”

Pues bien, a juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar. Así, se reitera y se amplía lo sostenido en el escrito de contestación de la solicitud de suspensión provisional.

1.1. Aclaración previa

Ahondando en los 18 artículos demandados, estos no se refieren a una sola temática, a pesar de que el decreto al que pertenecen aplique al sector justicia, porque tratan temas ya regulados en la normativa legal, como se observa en la siguiente tabla:

Artículo acusado	Tema
2.2.2.2.3.	Deber a cargo de directivos de establecimientos educativos y docentes de informar casos de consumo y tráfico de sustancias psicoactivas por parte de estudiantes, y la previsión de sanciones para su incumplimiento, según el Estatuto Docente.
2.2.2.2.3.4.	Previsión de sanciones para quienes suministren o toleren, en establecimientos, el consumo de estupefacientes.
2.2.2.2.4.2.	Prohibición a médicos de ejercer su profesión, cuando prescriban sustancias psicoactivas a deportistas, en concordancia con el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 18 de 1991. Definición de faltas graves contra la sana competición y disciplina deportiva.
2.2.2.2.4.3.	Sometimiento de dirigentes o patrocinadores de deportistas que estimulen a estos a consumir estupefacientes al régimen sancionatorio de Ley 18 de 1991.
2.2.2.2.5.3.	Prohibición a miembros del cuerpo de custodia y vigilancia de los establecimientos de reclusión de portar y consumir estupefacientes.
2.2.2.2.6.2.	Sanciones previstas para quienes, de forma simultánea, consuman estupefacientes y porten armas, municiones o explosivos.
2.2.2.2.6.3.	Sanciones contempladas para la reincidencia en las infracciones señaladas en el artículo 2.2.2.2.6.2., de acuerdo con el Decreto 2535 de 1993.
2.2.2.2.6.4.	Trámite consagrado en los artículos 83 al 91 del Decreto 2535 de 1993 aplicará a lo señalado en los artículos 2.2.2.2.6.2. y 2.2.2.2.6.3.
2.2.2.2.7.2.	Deber del empleador de incluir, en los reglamentos internos de trabajo, la prohibición para los trabajadores de consumir estupefacientes o incitar su consumo en el sitio de trabajo. El incumplimiento acarreará las sanciones indicadas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Bogotá D.C., Colombia



2.2.2.2.7.3.	Prohibición a los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, de consumir estupefacientes, conforme con el artículo 8° del Decreto Ley 2400 de 1968 y las normas que regulan la función pública.
2.2.2.2.8.2.	Previsión de sanciones para quienes violen la prohibición del artículo 2.2.2.2.8.1. (quienes realicen actividades peligrosas no pueden consumir estupefacientes durante el desarrollo de las mismas).
2.2.2.2.10.1.	Precisión de que el incumplimiento de las obligaciones de los empleadores de adopción de medidas y programas de prevención integral del consumo de estupefacientes generará sanciones administrativas y demás, bajo lo dispuesto en el artículo 577 del Código Sanitario (Ley 9ª de 1979).
2.2.3.1.1.7.	Atendiendo el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, si un funcionario incumplió una orden judicial y aquel, por disposición constitucional o legal, solo puede ser sancionado por determinada autoridad pública, el juez debe remitir copia de lo actuado a esta, para que decida lo correspondiente.
2.2.4.2.9.6.	Imposición por el Ministerio de Justicia de sanciones a los centros de conciliación y arbitraje, como multa y revocatoria del aval de funcionamiento, bajo el artículo 94 de la Ley 446 de 1998.
2.2.4.2.9.8.	Sanciones impuestas por el Ministerio de Justicia a los centros de conciliación son publicadas en el SICAAC.
2.2.4.4.6.1.	Casos en que el centro de conciliación o el notario pueden remover al conciliador y excluirlo de la lista.
2.2.6.12.1.8.	Expedición de certificados de folios del registro civil de nacimiento, y, sanciones para los funcionarios que expidan tales documentos sin el cumplimiento de los requisitos exigidos o atenten contra el derecho a la intimidad de las personas, las cuales serán aplicadas por la Superintendencia de Notariado y Registro.
2.2.6.12.1.13.	Suministro de datos estadísticos por parte de los interesados en el registro civil de nacimiento, cuya omisión causará sanciones por la autoridad competente.

Entonces, el artículo 2.2.2.2.3. proviene del artículo 11; el 2.2.2.2.3.4., del artículo 19; el 2.2.2.2.4.2., del artículo 24; el 2.2.2.2.4.3., del artículo 26; el 2.2.2.2.5.3., del artículo 29; el 2.2.2.2.6.2., del artículo 31; el 2.2.2.2.6.3., del artículo 32; el 2.2.2.2.6.4., del artículo 33; el 2.2.2.2.7.2., del artículo 39; el 2.2.2.2.7.3., del artículo 40; el 2.2.2.2.8.2., del artículo 42, y, el 2.2.2.2.10.1., del artículo 48 del Decreto 1108 de 1994, el cual, como lo mencionó el demandante, sistematizó, coordinó y reglamentó, entre otras, ciertas disposiciones relativas al porte y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, contenidas previamente en los entonces códigos del Menor (D. 2737/89), de Policía (D. 1355/70), Sanitario (L. 9/79), Penitenciario y Carcelario (L. 65/93), Sustantivo del Trabajo (D. 2663/50) y de Tránsito (D. 1344/70); el Estatuto de Estupefacientes (L. 30/86); las leyes 18 de 1991 y 115 de 1994, y el Decreto 2533 de 1993.

A su vez, el artículo 2.2.3.1.1.7. se basó en el artículo 9° del Decreto 306 de 1992; el 2.2.4.2.9.6. originalmente correspondió al artículo 59 del Decreto 1829 del 2013, reformado por el artículo 7° del Decreto 1885 del 2021; el 2.2.4.2.9.8., al artículo 61 del Decreto 1829 del 2013; el 2.2.4.4.6.1., al artículo 23 del Decreto 2677 del 2012; el

Bogotá D.C., Colombia



2.2.6.12.1.8., correspondió al artículo 1° del Decreto 278 de 1972, y, el 2.2.6.12.1.13, al artículo 14 del Decreto 1873.

Ante ello, este Ministerio resalta que se ha configurado el decaimiento de las siguientes disposiciones:

- Artículo 2.2.2.2.3.: compilado del artículo 11 del Decreto 1108, consagrado originalmente en el artículo 235 del Decreto 2737 de 1989, y este, a su vez, fue derogado por el artículo 217 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 del 2006).
- Artículo 2.2.2.3.4.: compilado del artículo 19 del Decreto 1108, consagrado originalmente en el Decreto Ley 1355 de 1970, y este, a su vez, fue derogado por el artículo 242 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 del 2016).

A propósito, es oportuno evocar lo sostenido por el Consejo de Estado respecto a lo consagrado en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, el decaimiento o la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, por diversas causas, como la desaparición de los fundamentos de derecho:

“La pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento opera por ministerio de la ley o de pleno derecho, de modo que no es necesario que exista un pronunciamiento judicial previo que declare su ocurrencia. Lo anterior, porque, como lo ha señalado la Sala², no existe una acción o medio de control para solicitar la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, en la medida en que la pérdida de ejecutoria no es una causal de nulidad, de ahí que no sea posible alegarla por esa vía”.

Eso no es todo. El Auto 11001032400020120033300 del 2018 se pronunció sobre los efectos del artículo 19 del Decreto 1108 de 1994, entre otros, y concluyó que:

“[...] Tal derogatoria tiene como efecto que las normas del Decreto 1108 de 1994, que reglamentaron el Código Nacional de Policía vigente para la época de su expedición, esto es, el Decreto Ley 1355 de 1970, **perdieron vigencia al presentarse el fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria**, regulado en el artículo 91 del CPACA, que opera, entre otros casos, «[...] 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho [...]».

Ahora bien, esta Dirección del Ministerio de Justicia tiene presente que la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado ha afirmado que los actos administrativos que dejaron de producir efectos jurídicos pueden ser objeto del medio de control de nulidad. Precisamente, determinó³:

Bogotá D.C., Colombia



“el decaimiento de los actos administrativos no constituye una causal que lo vicie de nulidad y no impide el enjuiciamiento de su legalidad pues siguen amparados por la presunción de legalidad y su enjuiciamiento debe efectuarse con base en los fundamentos de hecho y de derecho existentes en el momento de su expedición;⁴ máxime si se considera que sólo el fallo de nulidad, al producir efectos *ex tunc*, desvirtúa la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos.”

En ese contexto, es de recalcar que el Decreto 1108 de 1994 fue expedido por el Ejecutivo, con base en la potestad reglamentaria asignada por el numeral 11 del artículo 189 constitucional y la legislación arriba señalada, como los decretos 2373 de 1989 y 1355 de 1970 (derogados posteriormente). El artículo 235 del Decreto 2373 disponía idéntica prohibición que la ahora cuestionada:

“**Artículo 235.** Los directores y maestros de establecimientos educativos que detecten entre sus educandos casos de tenencia, tráfico o consumo de sustancias que produzcan dependencia, están obligados a informar a los padres y al Defensor de Familia para que adopten las medidas de protección correspondientes. [...]”.

Entretanto, los artículos 208 y 214 del Decreto Ley 1355, que regulaban el uso y consumo de estupefacientes en lugares públicos o abiertos al público, señalaban:

“**Artículo 208.** Compete a los comandantes de estación y de subestación imponer el cierre temporal de establecimiento abiertos al público:

1. Cuando se quebrante el cumplimiento de honorario de servicio señalado en los reglamentos de policía nacional o de policía local;
2. Cuando el establecimiento funcione sin permiso de la autoridad o en estado notorio desaseo o cuando la licencia concedida haya caducado;
3. Cuando se ejerzan actividades no incluidas en el permiso;
4. Cuando el dueño o el administrador del establecimiento tolere riñas o escándalos.
5. Cuando el dueño o administrador del establecimiento auspicie o tolere el uso o consumo de marihuana, cocaína, morfina o cualquiera otra droga o sustancia estupefaciente o alucinógena sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.

[...]

Artículo 214. Compete a los Alcaldes o a quienes hagan sus veces, retirar o suspender licencias o permisos:

1. Al que reincida en los hechos que hayan dado motivo al cierre temporal de su establecimiento.
2. Al que, habiendo obtenido permiso de la autoridad para ejercer oficio o tarea determinados, viole las condiciones de la licencia.



3. Al que suministre, auspicie o tolere en su establecimiento el uso o consumo de marihuana, cocaína, morfina o cualquiera otra droga o sustancia estupefaciente o alucinógena, sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.”

Lo anterior denota que el contenido de los artículos 2.2.2.2.3. y 2.2.2.2.3.4. es coherente y se sujeta a la normativa legal y de mayor rango en que se sustentó, por lo cual aquellos no violaron los límites competenciales aplicables al Gobierno.

1.2. Potestad reglamentaria gubernamental

Al llegar a este punto, y sobre el cargo relativo a la supuesta derogatoria “por consecuencia” de las normas acusadas por el artículo 380 de la Constitución de 1991, este Ministerio resalta que es impertinente y, además, el demandante no lo desarrolla con precisión, pues se limitó a esbozar y a contradecir la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y a interpretar erradamente el texto constitucional, sin demostrar suficientemente el hecho ni la razón que indique que todas las disposiciones demandadas fueron expulsadas del ordenamiento jurídico interno por la Carta Política actual.

Por el contrario, conviene anotar que se presume la legalidad de las disposiciones jurídicas, mientras no hayan sido expresamente derogadas o anuladas por el Consejo de Estado o declaradas inexecutable por la Corte Constitucional. Es más, la reforma o el tránsito constitucional no genera automáticamente la “derogatoria por consecuencia” de la normativa legal o reglamentaria expedida con anterioridad. Justamente, la Sentencia C-955 del 2001 explicó que “el proceso de tránsito constitucional no implica una abolición total del régimen jurídico preexistente, sino una exigencia de subordinación del mismo a los cánones del nuevo esquema superior”. Previamente, la Sentencia C-281 de 1994 aclaró que:

“[...] la expedición de la Constitución Política de 1991 no implicó la derogatoria en bloque o por vía general de todas las normas integrantes del orden jurídico colombiano. Los cambios se produjeron en el nivel constitucional pero no necesariamente en el de las leyes ni en el campo de otras disposiciones del orden nacional, departamental, distrital o municipal.”

También es necesario recalcar que el accionante repite el mismo argumento, una y otra vez, para intentar justificar la solicitud de nulidad de las disposiciones atacadas, sin tener en cuenta que la legalidad de estas debe evaluarse a la luz de la regulación en que se enmarcó. Esta circunstancia añade más evidencia respecto a la falta de prosperidad de los cargos propuestos en la demanda.

Descendiendo al texto de cada precepto cuestionado, se destaca que el artículo 2.2.2.2.4.2. remite al parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 18 de 1991:

Bogotá D.C., Colombia



“**Artículo 1º.** Prohíbese en todas las actividades deportivas del país el uso de drogas, cuyos efectos procuren artificialmente mejorar el rendimiento, reducir la angustia, disminuir la fatiga o incrementar el poder de los músculos de los competidores, tales como estimulantes, narcóticos, analgésicos, anabólicos, betabloqueadores, diuréticos, hormonas péptidas y análogas, transfusiones sanguíneas, alcohol marihuana, anestesia local no terapéutica, corticosterona, etc., y aquellas sustancias y métodos que pretendan evitar o hacer difícil la detección por el laboratorio el uso de estas sustancias.

Parágrafo 1º. Los médicos deportólogos que prescriban con tal fin estas sustancias no podrán continuar ejerciendo esta especialidad en el territorio nacional, así el hecho se haya realizado fuera del país.”

El artículo 2.2.2.2.4.3. remite al artículo 8º de la Ley 18 de 1991:

“**Artículo 8º.** Al régimen disciplinario establecido por medio de esta Ley, están sometidos todos los deportistas del país, dirigentes, personal técnico, auxiliar científico y de juzgamiento que incurra en cualesquiera de las conductas infractoras que instituye el artículo 6º. de este estatuto.”

El artículo 2.2.2.2.5.3. remite al literal c) del artículo 45 de la Ley 65 de 1993:

“**Artículo 45. PROHIBICIONES.** Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia tienen las siguientes prohibiciones:

[...]

c) Ingresar al centro de reclusión bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes; armas distintas a las propias del servicio; dineros en cantidad no razonable; elementos de comunicación. La transgresión a esta norma traerá como consecuencia la destitución.

[...]”.

El artículo 2.2.2.2.6.2. se deriva de los artículos 85 y 87⁵ del Decreto 2535 de 1993:

“**Artículo 85. Causales de incautación.** Son causales de incautación las siguientes:

a) Consumir licor o usar sustancias psicotrópicas portando armas, municiones y explosivos en lugares públicos;

b) Portar o transportar arma, munición, explosivo o sus accesorios en notorio estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicotrópicas;

[...]

Artículo 87. Multa.

[...]

Bogotá D.C., Colombia



2. Será sancionado con multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el que incurra en cualquiera de las siguientes conductas:

a) Consumir licores o usar sustancias psicotrópicas portando armas, municiones, explosivos o sus accesorios en lugar público; [...]”.

El artículo 2.2.2.2.6.3. remite al artículo 89 del Decreto 2535:

“Artículo 89. Decomiso de armas, municiones, explosivos y sus accesorios. Incurrir en contravención que da lugar al decomiso:

[...]

c) Quien porte o transporte armas, municiones, explosivos y sus accesorios en notorio estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicotrópicas;

d) Quien haya sido multado por consumir licores o usar sustancias psicotrópicas portando armas, municiones y explosivos y sus accesorios en lugar público, e incurra de nuevo en la misma conducta;

[...]”.

El artículo 2.2.2.2.6.4. remite a los artículos 83 al 91 del Decreto 2535, los cuales definen las autoridades competentes para incautar y decomisar armas, municiones, explosivos y accesorios, e imponer multas; las causales de incautación, decomiso y multa; la expedición de los actos administrativos correspondientes, y los recursos de reposición y apelación procedentes.

El artículo 2.2.2.2.7.2. remite a los artículos 104 a 125 del Código Sustantivo del Trabajo⁶ (CST), que regulan el reglamento de trabajo. Sin embargo, el primero está intrínsecamente relacionado con el artículo 2.2.2.2.7.1. precedente, que prevé:

“Se prohíbe a todos los empleados presentarse al sitio de trabajo bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, consumirlas o incitarlas a consumirlas en dicho sitio. La violación de esta prohibición constituirá justa causa para la terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del patrono, según lo dispuesto por el numeral 11 del artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo.” (Artículo 38 del Decreto 1108).

Aquí cabe subrayar que el numeral 2° del artículo 60 prohíbe a los empleados “[p]resentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de narcóticos o drogas enervantes”; el numeral 11 del artículo 62 considera justa causa para terminar unilateralmente el contrato “[t]odo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento”, y, el artículo 108 del CST lista los temas que deben incluirse en los reglamentos, de modo que estos fundamentaron el artículo 39 del Decreto 1108, ahora compilado en el 2.2.2.2.7.2. del DUR 1069.

Bogotá D.C., Colombia



Si bien la Sentencia C-636 del 2016 declaró exequible el numeral 2° del artículo 60, “en el entendido que la prohibición allí contemplada solo se configura cuando el consumo de alcohol, narcóticos o cualquier otra droga enervante afecte de manera directa el desempeño laboral del trabajador”, este condicionamiento no afecta el contenido del artículo 2.2.2.2.7.2. ahora demandado, donde simplemente se realiza remisión a las normas legales que le dieron sustento.

El artículo 2.2.2.2.7.3. remite al artículo 8° del Decreto Ley 2400 de 1968, que prohíbe a los funcionarios públicos realizar actividades que puedan afectar la confianza pública y comprometer la legalidad de la Administración. Por otro lado, aquel está en consonancia con las faltas consagradas en el artículo 557 del Código Disciplinario Único (L. 1952/19).

El artículo 2.2.2.2.8.2. remite a la normativa administrativa y penal que trate las sanciones de suspensión, inhabilitación o cancelación definitiva de la licencia o permiso para ejercer la profesión u oficio. No obstante, el primero está intrínsecamente relacionado con el artículo 2.2.2.2.8.1. precedente, que dispone:

“Artículo 2.2.2.2.8.1. Prohibición en actividades riesgosas. Aquellas personas cuya actividad implica un riesgo para los demás o que son de responsabilidad respecto de terceros no podrán usar o consumir estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el desarrollo de su actividad, de conformidad con las normas previstas en los reglamentos y códigos que regulan el ejercicio de la respectiva profesión u oficio.

Para los efectos del presente capítulo, se entiende que desempeñan ese tipo de actividades, entre otros, los conductores de cualquier tipo de vehículos; pilotos de naves y aeronaves; alumnos de pilotaje, instructores de vuelo; maquinistas y operarios; médicos, odontólogos y demás profesionales de la salud; quienes manipulan o tienen bajo su cuidado materiales o sustancias combustibles o inflamables; explosivos, sustancias tóxicas, venenosas, corrosivas o radiactivas; quienes portan o transportan armas; operadores y controladores aéreos y en general personal técnico de mantenimiento y apoyo de aeronaves en tierra.” (Artículo 41 del Decreto 1108).

Como se observa, el artículo 2.2.2.2.8.1 (no demandado) también remite a los reglamentos y códigos que regulan el ejercicio de las diferentes profesiones u oficios.

El aparte acusado del artículo 2.2.2.2.10.1. remite al artículo 577⁸ del Código Sanitario (reformado por el artículo 98 del Decreto 2106 del 2019), el cual actualmente señala el inicio del proceso sancionatorio ante violaciones al régimen sanitario y la imposición de las distintas sanciones aplicables:

“Artículo 577. Inicio de proceso sancionatorio. La autoridad competente iniciará proceso sancionatorio en los casos que evidencie una presunta infracción o violación al régimen

Bogotá D.C., Colombia



sanitario. Cuando se trate de productos, establecimientos y/o servicios catalogados de bajo riesgo, la apertura del proceso solo se hará cuando además de evidenciar la presunta infracción, existan indicios frente a la liberación del producto en el mercado o se haya determinado el incumplimiento de las medidas sanitarias de seguridad.

Para efectos de clasificar un producto, establecimiento y/o servicio de bajo riesgo, deberán ser atendidos los criterios, normas y reglamentos formulados a nivel nacional y adaptados a nivel territorial.

La entidad encargada de hacer cumplir las disposiciones sanitarias impondrá, mediante acto administrativo, alguna o algunas de las siguientes sanciones, según la gravedad del hecho:

- a. Amonestación;
- b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- c. Decomiso de productos;
- d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y
- e. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.”

Ello evidencia que el artículo 2.2.2.2.10.1. no crea un nuevo procedimiento administrativo sancionatorio ni introduce nuevas sanciones, dado que solo remite a las ya existentes en la normativa que le sirve de base.

El artículo 2.2.3.1.1.7. remite al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que regula el desacato, en estos términos:

“Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo.”

Por su parte, el Decreto 2591 fue reglamentado por el 306 de 1992, cuyo artículo 9° prescribe la misma imposición de sanciones ahora examinada.

Bogotá D.C., Colombia



El aparte atacado del artículo 2.2.4.2.9.6. se basa en las sanciones incluidas en el artículo 94 de la Ley 446 de 1998, el cual modificó el artículo 67 de la Ley 23 de 1991, de esta manera:

“**Artículo 67.** La Dirección General de Prevención y Conciliación del Ministerio de Justicia y del Derecho una vez comprobada la infracción a la ley o a sus reglamentos, podrá imponer a los Centros de Conciliación, mediante resolución motivada cualquiera de las siguientes sanciones:

[...]

b) Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, teniendo en cuenta la gravedad de la falta y la capacidad económica del Centro de Conciliación, a favor del Tesoro Público;

[...]”

Luego, el artículo 59 del Decreto 1829 del 2013 reglamentó dichas sanciones de las leyes 23 y 446, y estableció:

“**Artículo 59. Sanciones.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, una vez comprobada la infracción y previas las garantías del debido proceso, podrá imponer a los Centros cualquiera de las siguientes sanciones, previstas en el artículo 94 de la Ley 446 de 1998, dependiendo de la gravedad de la conducta o del incumplimiento:

[...]

2. Multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, teniendo en cuenta la gravedad de la falta y la capacidad económica del Centro de Conciliación y arbitraje, a favor del Tesoro Público;

[...]”.

Por último, ese artículo 59 fue reformado por el artículo 7° del Decreto 1885 del 2021, de modo que ajustó la medida del valor de las sanciones imponibles a los centros de conciliación a UVT.

El artículo 2.2.4.2.9.8. expresa exactamente lo mismo que el artículo 61 del Decreto 1829 del 2013: “**Artículo 61. Publicación de Sanciones.** Las sanciones impuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho a un Centro, una vez en firme, serán publicadas en SICAAC”, teniendo en cuenta que fue ese decreto el que concibió este sistema tecnológico, a cargo del Ministerio de Justicia, para que los centros de conciliación, entidades avaladas, servidores habilitados y notarios registren la información relacionada con el desarrollo de sus actividades.

El artículo 2.2.4.4.6.1. corresponde al artículo 23 del Decreto 2677 del 2012, que se fundamentó en las leyes 446 de 1998 y 640 del 2001 y el Código General del Proceso (L. 1564/12).

Bogotá D.C., Colombia



En lo concerniente a los artículos 2.2.6.12.1.8. y 2.2.6.12.1.13., la parte actora únicamente afirmó que “se entienden derogados por el artículo 380 de la Constitución”. Obsérvese que el primero se derivó del artículo 1° del Decreto 278 de 1972, que reglamentó la expedición y uso de copias y certificados de las actas, partidas y folios del registro de nacimiento contemplados en el Decreto Ley 1260 de 1970. Este último también previó sanciones por expedición injustificada de dichos documentos, en su artículo 115. Finalmente, el artículo 2.2.6.12.1.13. se limita a reproducir el artículo 14 del Decreto 1873 de 1971, el cual reglamentó el registro de nacimientos tratado en el Decreto 1260.

Una vez más, el Ministerio de Justicia recuerda que los preceptos acusados se basan en la facultad reglamentaria concedida por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución de 1991, el cual posibilita que, al amparo de la ley, se expidan otras disposiciones de carácter general y de imperativo acatamiento, formuladas por el Ejecutivo.

La Corte Constitucional ha reiterado que el poder reglamentario es la “competencia propia constitucionalmente otorgada al Jefe del Ejecutivo en su condición de autoridad administrativa, que lo habilita para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley, atribución que, por consiguiente, no requiere de disposición expresa que la conceda.”⁹ Al respecto ha precisado que:

“[...] si determinado asunto no está expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, debe ser desarrollado por el legislador conforme a la cláusula general de competencia¹⁰, sin que tenga obligatoriamente que agotar toda la materia, **pues puede delimitar el tema y permitir su concreción a través de reglamentos administrativos**, salvo cuando se trate de una materia amparada con reserva legal¹¹.” (Negrilla fuera de texto).

Dicha cláusula general que permite ejercer la potestad reglamentaria al presidente de la República fundamentó la compilación, racionalización y actualización de las normas reglamentarias que rigen el sector justicia y del derecho en un solo texto, esto es, el agrupado en el DUR 1069 del 2015.

Sobre la compilación, el alto tribunal constitucional ha aseverado que esta consiste en “agrupar o recopilar en un solo texto disposiciones jurídicas sobre un tema específico, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo. Esta tarea que no involucra en estricto sentido ejercicio de actividad legislativa, (sic) puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede igualmente ser delegada en el ejecutivo (sic) [...]”¹².

En la misma línea, el Consejo de Estado ha explicado que los decretos compilatorios facilitan la consulta de las disposiciones agrupadas, por tanto “tienen fuerza indicativa, mas no normativa, pues no derogan ni crean nuevas normas”¹³.

Bogotá D.C., Colombia



Por ende, este Ministerio insiste en que el Gobierno sí respetó los límites del ejercicio de su potestad reglamentaria, sin que se haya arrogado las competencias propias del Legislativo, ya que se sujetó al marco constitucional y legal existente al momento de su expedición y no lo alteró.

Prueba de ello es que las disposiciones examinadas no crean ni introducen al ordenamiento jurídico interno nuevas medidas administrativas sancionatorias, dado que se trata del desarrollo reglamentario concebido originalmente en los decretos compilados en el DUR 1069 y que se encaminaron a facilitar la ejecución de las normas que las sustentan, por lo que no existe algún vicio que comprometa su legalidad.

Frente a los límites de la potestad reglamentaria, el Consejo ha expuesto lo siguiente:

“[...] la función que cumple el Gobierno con el ejercicio del poder reglamentario es la de complementar la ley, en la medida en que sea necesario para lograr su cumplida aplicación, cuando se requiera por ejemplo, precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en aquella, con el propósito de permitir su ejecución, pero ello no conlleva la interpretación de los contenidos legislativos, como tampoco el modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene”¹⁴.

En resumen, las disposiciones analizadas respetaron el debido proceso y los principios de legalidad y reserva de ley, pues no se evidencia el desconocimiento de los artículos 29, 150 y 380 superiores, ni que el Gobierno haya incurrido en falta de competencia o excedido su poder reglamentario. Así las cosas, la pretensión de nulidad de aquellas debe ser negada.

2. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** de los artículos 2.2.2.2.3., 2.2.2.2.3.4., 2.2.2.2.4.2., 2.2.2.2.4.3., 2.2.2.2.6.2., 2.2.2.2.6.3., 2.2.2.2.6.4., 2.2.2.2.7.2., 2.2.2.2.7.3., 2.2.2.2.8.2., 2.2.3.1.1.7., 2.2.4.2.9.8., 2.2.4.4.6.1., 2.2.6.12.1.8. y 2.2.6.12.1.13. y de los apartes acusados de los artículos 2.2.2.2.5.3., 2.2.4.2.9.6., y 2.2.2.2.10.1. del Decreto Único Reglamentario 1069 del 2015, y, en consecuencia, **DECLARARLOS AJUSTADOS A DERECHO**.

3. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento

Bogotá D.C., Colombia



Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 0099 del 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0017 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

4. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del señor consejero,

ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL
ORDENAMIENTO JURIDICO

ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
C. C. 1.010.186.207

Bogotá D.C., Colombia


T. P. 251.901 del C. S. de la J.

Copia:

wlm2413@gmail.com

notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Andrea del Pilar Cubides Torres, Profesional Especializada.

Revisó y aprobó: Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, Director.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=ZWjGoBCLJ3WfYuc9HvIhEzeH5U8FN5QUX4JIIHUYyYs%3D&cod=avi6I4LYB8Ps4xRfRmAm%2Fw%3D%3D>

¹ De acuerdo con el escrito de la demanda.

² "Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000- 23-42-000-2014-03980-01(AC). Sentencia del 29 de enero de 2015. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas." Cita en Sentencia 05001233300020160086301 (25050), feb. 10/22. C. P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

³ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 11001032400020040038001, mar. 10/11, C. P. María Claudia Rojas Lasso.

⁴ "Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 19 de febrero de 1998, expediente 4490; de 3 de agosto de 2000, expediente 5722 y de 15 de junio 15 de 1992, entre otras." Cita en Sentencia 11001032400020040038001 del 2001.

⁵ Originalmente disponía:

"Artículo 87. Multa. El que incurra en cualquiera de las siguientes conductas será sancionado con multa equivalente a un salario mínimo legal mensual:

[...]

b) Consumir licores o usar sustancias psicotrópicas portando armas, municiones, explosivos y sus accesorios en lugar público; [...]"

⁶ Artículos 116, 117, 118, 121, 122, 123, 124 y 125 fueron derogados por Ley 1429 del 2010.

⁷ "Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

[...]

2. Consumir, en el sitio de trabajo, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave. En el evento de que esta conducta fuere cometida en lugares públicos ella será calificada como grave, siempre y cuando se verifique que ella incidió en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio."

⁸ Originalmente el artículo 577 disponía: "Artículo 577. Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y mediante resolución motivada, la violación de las disposiciones de esta Ley, será sancionada por la entidad encargada de hacerlas cumplir con alguna o algunas de las siguientes sanciones:

a) Amonestación;

b) Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la respectiva resolución;

c) Decomiso de productos;

d) Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y

e) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo."

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-372 del 27 de mayo del 2009. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁰ "C-474 de 2003." Cita en Sentencia C-372 del 2009.

¹¹ "Cfr. C-570 de 1997 (noviembre 6), M. P. Carlos Gaviria Díaz. y C-1191 de 2001 (noviembre 15), M. P. Rodrigo Uprimny Yepes." Cita en Sentencia C-372 del 2009.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-340 del 3 de mayo del 2006. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto 11001032600020160014400 (57917), jun. 21/18. C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia 11001032400020080039000 (0585-09), jul. 6/17. C. P. William Hernández Gómez.