

Sentencia C-107/13

NORMAS PARA MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-  
Control político de los concejos municipales a las empresas de servicios públicos  
domiciliarios

NORMAS PARA MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS-  
Facultad imprecisa y equívoca a los alcaldes para imponer multas convertibles en arresto a  
quienes les desobedezcan o falten al respeto/NORMA SOBRE FACULTAD SANCIONATORIA DE  
ALCALDES-Indeterminación conduce a un problema institucional u orgánico de  
ordenamiento constitucional

La disposición no ofrece suficiente certeza en torno a ejes fundamentales de toda norma sancionatoria, como son: (i) los sujetos destinatarios, (ii) el contenido normativo (qué se prohíbe o sanciona), (iii) a través de cuál procedimiento se impone la sanción, y (iv) cómo se dosifica esta última. Y las consecuencias de esta indeterminación no se agotan en un problema de incertidumbre. También se traducen en un problema de libertad (CP arts. 16 y 28). La finalidad última del principio de estricta legalidad es asegurar el más alto grado posible de libertad. Para que esto se dé, las personas requieren seguridad de antemano sobre las consecuencias de sus conductas. Una norma con un grado insuperable de indeterminación afecta más la libertad general de acción que otra en la cual se precisen e individualicen de modo puntual las conductas susceptibles de sanción legal. Una norma que delimita con demasiada imprecisión la frontera que divide lo sancionable de lo que no lo es, puede conminar a los destinatarios a refrenar muchos de sus comportamientos, comprendidos difusamente en la formulación típica, para no verse atrapados de imprevisto en las “mallas de la ley”. Con lo cual pierden entonces, sin justificación democrática, parte de su libertad. Pero para terminar, la Corte considera que debe llamar la atención sobre el hecho de que normas sancionatorias como esta, debido a su indeterminación, conducen también a un problema institucional u orgánico de ordenamiento constitucional al no separar funciones que deberían estarlo como son las de determinar las conductas sancionables, que le corresponde al legislador (CP arts. 28 y 29), y la de juzgar si un individuo ha incurrido en esas conductas. Adicionalmente, se traduce en un problema de

imparcialidad administrativa (CP art. 209), pues no suministra los criterios para que el encargado de juzgar si es aplicable la sanción (en este caso el alcalde) alcance a apartar su condición de parte del proceso de enjuiciamiento del presunto infractor. En últimas, la indeterminación de normas que pueden acarrear privación de la libertad se convierte en un problema de asegurar el funcionamiento de la democracia constitucional. Si no se garantiza el derecho a no ser sustraído arbitrariamente de las deliberaciones, debates y contiendas democráticas, se pierde una de las condiciones que hacen posible la democracia constitucional.

## INTEGRACION DE LA UNIDAD NORMATIVA-Jurisprudencia constitucional

### CONCEJO MUNICIPAL-Control político

### FUNCION DE CONTROL EN LA CONSTITUCION POLITICA-Tipos

Los mecanismos de control diseñados en la Constitución no tienen una configuración homogénea, ni tampoco la misma influencia sobre el ejercicio del poder. En general, la Carta reconoce diversos tipos de control, y es posible encontrar que en su texto se habla por ejemplo de control fiscal (CP art. 267), de control de resultado (CP arts. 119 y 357), de control disciplinario (CP arts. 277 y s), de control político (CP arts. 40, 114, 138, 299, 312), de control de eficiencia (CP art. 370), de control de calidad (CP art. 78), de control de rendimiento (CP art. 256 num. 4°), de control administrativo (CP art. 370) o de control de constitucionalidad (CP art. 278 num. 5°). Los controles definidos por la Constitución se componen de prerrogativas y atribuciones específicas diversas, concretadas primero que todo en derechos de participación, pero también en potestades públicas heterogéneas, entre las cuales están las de enjuiciar entidades, actuaciones, normas, decisiones o funcionarios, imponer sanciones en casos de infracciones o ilícitos, vigilar, solicitar información, fiscalizar, citar a funcionarios o particulares para que absuelvan inquietudes o se sometan a un debate, adelantar procedimientos de verificación, proponer y votar mociones de censura, exigir responsabilidades, entre otras posibles. La Carta, por lo demás, no le atribuye la función de control a un único sujeto u organismo, sino a varios. Por una parte, les reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en el control del poder político (CP arts. 40 y 133). Y, por otra, a varios órganos del Estado les confía competencias de control. No sólo se las asigna al Ministerio Público y a la Contraloría General de la

República, a los que denomina expresamente como “órganos de control” (CP art. 117), sino también a otras autoridades de distintas ramas del poder público. La Constitución atribuye expresamente competencias de control, entre otros, al Congreso de la República (CP art. 114), al Presidente de la República (CP art. 370), a las Asambleas Departamentales (CP art. 299), a los Concejos Municipales y Distritales (CP art 312), a las Juntas Administradoras Locales (CP art. 318 num. 2), a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (CP art. 370) y a las autoridades que administran justicia (CP arts. 116, 228 y ss). En ocasiones es menos directa al regular el control pues establece que es el “Estado”, sin más especificaciones, el encargado de ejercer determinada función de control. Así ocurre por ejemplo con la prestación de determinados servicios como la seguridad social (CP art. 48), la atención en salud y el saneamiento ambiental (CP art. 49), o los servicios domiciliarios (CP art. 365). También acontece con bienes, como es el caso del espectro electromagnético (CP art. 75).

## MECANISMOS DE CONTROL-Finalidad

La opción que tomó el Constituyente, de distribuir las funciones de control entre distintas autoridades, cumple importantes propósitos en el diseño constitucional vigente. Primero, asegura una división del trabajo que contribuye a mejorar la eficiencia y eficacia del control. Un organismo encargado de una única función de control, puede concentrarse mejor y especializarse en la que le es asignada por el ordenamiento, y de ese modo, con el tiempo, ser cada vez más efectivo en el cumplimiento de sus funciones, y canalizar el ejercicio del poder público por los cauces institucionales. Segundo, la distribución de estas funciones persigue evitar que todo el poder de control se concentre o aglutine en una única autoridad, y que el titular del mismo pueda abusar de él. El Constituyente no adoptó entonces un modelo de control del poder público basado en el monopolio por parte de un órgano, debido precisamente a su marcada preocupación por frenar y controlar al poder público.

## CONTROL INDIRECTO SOBRE ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Contenido

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Control y vigilancia de entidades

MUNICIPIOS-Ejercicio de control político sobre la administración municipal

**PRINCIPIO DE ESTRICTA LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO SANCIONATORIO-Finalidad inmediata de evitar sanciones arbitrarias**

**DEMANDA CONTRA NORMAS PUNITIVAS POR SUPUESTA VIOLACION DEL PRINCIPIO DE ESTRICTA LEGALIDAD-Necesidad de evidenciar un problema de indeterminación o imprecisión, derivado de la ambigüedad, vaguedad o textura abierta del precepto/JUICIO DE ESTRICTA LEGALIDAD-Concepto**

El principio de estricta legalidad exige al legislador “definir la conducta punible de manera clara, precisa e inequívoca”. Ahora bien, no basta con la simple constatación de uno de estos problemas (oscuridad, falta de precisión o de univocidad) en el texto de una norma para concluir que viola el citado principio. Todas las disposiciones legales están formuladas en un lenguaje natural, aunque técnico. Y, según la teoría del derecho más autorizada sobre la materia de los límites del lenguaje normativo, las directivas expresadas en lenguaje natural, no sólo presentan a menudo problemas de ambigüedad semántica, sintáctica o pragmática, sino que incluso es posible aseverar que están integradas por palabras vagas. Por tanto, para cuestionar una norma sancionatoria por infringir el principio de estricta legalidad, no es suficiente con señalar una imprecisión lingüística, pues de acuerdo con los estudios sobre el tema siempre hay defectos de lenguaje. El juicio de estricta legalidad en las normas sancionatorias no puede entonces ser concebido sólo como un ejercicio de control sobre la calidad del lenguaje del legislador, aun cuando este sea un ingrediente indispensable e importante del mismo. Al resolver demandas contra normas punitivas por supuesta violación del principio de estricta legalidad, es necesario pero insuficiente evidenciar un problema de indeterminación o imprecisión, derivado de la ambigüedad, vaguedad o textura abierta del precepto. Además de eso, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que resulta indispensable mostrar por qué se trata de una “indeterminación insuperable” desde un punto de vista jurídico, o por qué el sentido de la misma ni siquiera “es posible determinarlo con fundamento en una interpretación razonable”. Por lo cual el juicio de estricta legalidad debe entenderse como un escrutinio de constitucionalidad de la ley punitiva, mediante el que se busca establecer si los textos normativos resultan tan imprecisos e indeterminados, que ni aun con apoyo en argumentos jurídicos razonables es posible trazar una frontera que divida con suficiente claridad el comportamiento sancionable del que no lo es.

## JUICIO DE ESTRICTA LEGALIDAD-Grados de intensidad

El examen de estricta legalidad tiene distintos grados de intensidad en cada caso, en función del grado de interferencia de la norma sujeta a control en los derechos de los sujetos sancionables. A mayor interferencia, mayor debe ser el grado de precisión de la norma sancionatoria. Una muy precaria intervención en los derechos por parte del precepto, implica que este puede ser menos determinado que otro distinto donde, por ejemplo, se restrinjan severamente libertades o derechos fundamentales. Esto ha llevado a la Corte a sostener que para definir la intensidad del juicio es relevante establecer a cuál especie de derecho sancionatorio pertenece: si al derecho penal delictivo o a otro diferente (al contravencional, al disciplinario, al correccional, policivo, o a alguno de los otros identificados en la jurisprudencia). Pero ese no es el único criterio. También son relevantes el tipo de sanción imponible, la autoridad encargada de imponerla, el procedimiento aplicable, la fuente donde está consignada, la importancia de los bienes jurídicos en juego, entre otros factores.

## INCUMPLIMIENTO A UNA ORDEN DE ALCALDE-Incertidumbre para establecer si es efectivamente sancionable sin regulación expresa de procedimiento sumario/FACULTAD A LOS ALCALDES PARA IMPONER MULTAS CONVERTIBLES EN ARRESTO-Déficit en formulación de la norma

La Ley 1551 de 2012 no especifica en ningún otro artículo en qué consiste este procedimiento administrativo denominado “sumario”. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) no menciona un trámite así. El Código de lo Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), derogado por aquél, tampoco contempla un procedimiento especial denominado “sumario administrativo”. Ciertamente, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo establece que los procedimientos administrativos sancionatorios no regulados por otras leyes se deben sujetar a sus disposiciones. Eso haría pensar que debe aplicarse el procedimiento allí previsto para imponer las sanciones de la norma acusada. Pero esta conclusión no es definitiva, como pasa a exponerse. Cuando la Ley habla de procedimiento “sumario”, puede entenderse que consiste en la garantía de una oportunidad del presunto infractor para ser oído y nada más. Con lo cual, el hecho de que el procedimiento pueda ser sumario se interpretaría como autorización para surtir un procedimiento reducido, y no el más

completo que regula el nuevo Código de Procedimiento Administrativo. De ese modo se le podría dar un efecto útil a la expresión ‘sumario’, que da la idea de sintetizar o reducir. Pero de nuevo esto tampoco es decisivo. En todo caso, también queda la posibilidad de sostener que las sanciones de la norma acusada sólo podrían aplicarse cuando el legislador regule especialmente el citado procedimiento “sumario” administrativo. Pero ante todas estas posibilidades, los potenciales destinatarios de la norma quedan ante la incertidumbre de si su incumplimiento a una orden del alcalde es efectivamente sancionable sin una regulación expresa del procedimiento sumario. E incluso si asumen que puede serlo con arreglo a procedimientos ya instituidos, podrían tener incertidumbre en torno a las etapas del mismo, los mecanismos de defensa, los recursos susceptibles de ejercerse y los términos para intervenir. Finalmente hay un último déficit en la formulación de la norma. Dice que los alcaldes pueden imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, “según la gravedad”. No obstante, no establece absolutamente ningún parámetro para definir la gravedad. La norma es entonces incierta, pues además de que no define cuáles son las conductas sancionables sugiere que estas pueden ser de distinta gravedad, pero al mismo tiempo no fija ningún criterio para hacer la dosimetría de la gravedad del comportamiento. Los criterios podrían entonces ser muy variados, e ir desde las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se presenten los comportamientos sancionables, hasta las características personales de quienes los cometan. Y unos criterios podrían ser usados por algunos alcaldes y otros por otros. Esta deficiencia no es superable con arreglo al texto demandado, y el contexto legislativo en el cual se encuentra no dice tampoco nada al respecto. La aplicación analógica de causales para medir la gravedad, dado que se trataría de una analogía in malam partem, está por lo demás prohibida por el mismo principio de estricta legalidad (*nullum crimen nulla poena sine lege stricta*). De manera que la disposición objeto de control no asegura una aplicación cierta, calculable y predecible en los casos concretos.

Referencia: expediente D-9240

Actor: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo

Demandada de inconstitucionalidad contra el numeral 12 (parcial) del artículo 18 y el numeral 9, literal d), del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., seis (6) de marzo de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo demandó el numeral 12 (parcial) del artículo 18, y el numeral 9 literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, al considerar que las normas cuestionadas desconocen, respectivamente, los artículos 370 y 29 de la Constitución Política.
2. Mediante Auto del diecisiete (17) de agosto de dos mil doce (2012), la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda de la referencia y ordenó comunicar su iniciación al Presidente del Senado de la República y al Presidente de la Cámara de Representantes, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 2001. Asimismo, ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, dando cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. Finalmente, ordenó fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, cumpliendo lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.
3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

### II. NORMA DEMANDADA

4. Se trascibe a continuación el texto de la Ley conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012, y se resaltan y subrayan los apartes acusados:

“LEY 1551 DE 2012

(julio 6)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

[...]

12. Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.

La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes.

[...]

Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. 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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

[...]

d) En relación con la Administración Municipal:

[...]

9. Imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, según la gravedad, a quienes le desobedezcan, o le falten al respeto, previo procedimiento sumario administrativo donde se observe el debido proceso y el derecho de defensa, de conformidad con los acuerdos correspondientes.

La oportunidad para el pago y la conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley.

[...]".

### III. LA DEMANDA

5. En concepto del actor, el numeral 12 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 desconoce el artículo 370 de la Constitución. En su criterio, la norma acusada les otorga a los concejos municipales o distritales la competencia para ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas. Pero desde su punto de vista esta es, según el artículo 370 de la Carta, una competencia exclusiva del Presidente de la República, quien la ejerce a través de la Superintendencia de Servicios Públicos. Dice, al respecto:

"[...] La disposición demandada, le[s] otorga una facultad legal a los Concejos Municipales o Distritales, para exigir informes y hacer un control especial a las empresas de servicios públicos domiciliarios. De esta forma, la norma cuestionada, le[s] atribuye a tales

corporaciones competencias para exigir documentos e informes con el propósito de efectuar lo que la ley denomina un control especial. Pues bien, el cargo de constitucionalidad, se estructura a partir de la violación manifiesta del artículo 370 de la Constitución de 1991, en tanto este precepto le otorga la competencia de control, inspección y vigilancia sobre todas las empresas de servicios públicos domiciliarios, al Señor Presidente de la República, quien lo ejerce a través de la Superintendencia de Servicios Públicos. [...]

En este orden de ideas, si bien es cierto que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha referido al amplio margen de configuración legislativo que le ataña al Congreso de la República, lo cierto es que le está vedado invadir competencias que por virtud de la propia Constitución Política, le han sido otorgadas directamente a otras autoridades y por ende, esas atribuciones funcionales cuyo origen parte del texto superior, no pueden ser desconocidas o vulneradas por el legislador, porque se trata de normas de superior jerarquía que se superponen a esa competencia legal del Congreso”.

6. A su turno, el actor señala que el aparte demandado del numeral 9, literal d), del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, viola el principio de estricta legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución. Sostiene, sobre el particular, que la norma al facultar a los alcaldes para imponer sanciones a quienes “les desobedezcan”, plantea un supuesto demasiado amplio para imponer penalidades. En su concepto, sin embargo, el legislador tiene la obligación constitucional precisar cuál es la conducta exigible del destinatario de una sanción, y de no formular conductas sancionables con un sentido demasiado general o indeterminado. En sus propias palabras:

“[...] La disposición acusada, le[s] otorga competencia a los alcaldes, para imponer multas de hasta diez (10) salarios mínimos legales a quienes ‘les desobedezcan’. Ahora bien, es muy general y subjetiva la habilitación legal otorgada por el Congreso a los alcaldes, en lo atinente con el desobedecimiento, pues es claro, por lo menos a la luz del artículo 29 de la Constitución de 1991 y del principio de legalidad [...] que el legislador debe describir con claridad cuál es la conducta exigible del destinatario de una sanción, que por tanto es merecedora de reproche sancionatorio, sin embargo, el aparte demandado contiene una mención muy general y etérea del comportamiento que puede ser sancionable que queda totalmente sujeto a la discrecionalidad del alcalde [...].

En este orden de ideas, cuando el aparte demandado faculta a los alcaldes para imponer sanciones a quienes les desobedezcan, les otorga atribución a los burgomaestres para que definan qué debe entenderse por desobedecer en un caso determinado, lo que deja finalmente la sanción a la total discreción del funcionario en mención, sembrando, no hay duda, incertidumbre en los destinatarios de la norma, pues no sabrán cuál es el alcance concreto de la acción de desobedecer a un alcalde, incluso, llegando al absurdo de someter a sus sujetos a la suprema voluntad del administrador, pues la redacción del aparte cuestionado, en sede constitucional, implica un sometimiento absoluto al querer de un servidor público, quien al final definirá si su orden fue o no desobedecida, es decir, tiene la doble condición de ser quien genera la orden y quien a su vez califica si aquélla fue obedecida o no, lo que se reitera, muestra en la práctica que la definición de la sanción queda en manos del alcalde respectivo, hecho que va en contra vía de la previsión del artículo 29 de la Constitución de 1991 y del principio de legalidad de la sanción”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### SENADO DE LA REPÚBLICA

7. El Senado de la República intervino mediante apoderado para defender la constitucionalidad de las disposiciones accionadas. En relación con el cargo contra el artículo 18, numeral 12, de la Ley 1551 de 2012, manifiesta que el demandante le ha dado a la norma un alcance que no tiene, pues en esta el legislador no les está atribuyendo a los concejos la función de inspección y vigilancia, sino la posibilidad de citar a los Representantes legales de las empresas de servicios públicos para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de dichos servicios. En su concepto, lo que la norma dispone es que si el representante legal no atiende las solicitudes, quedará sujeto a la investigación de la Superintendencia de Servicios Públicos, entidad que es la encargada de imponer las sanciones. De manera que, en criterio del interveniente, es el mismo articulado el que deja en claro que la inspección y vigilancia están en manos de la Superintendencia. Por lo demás, sostiene que el artículo 367 dispone expresamente que la ley puede fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura y calidad. En ese sentido, considera que la disposición demandada no viola la Constitución, en la medida en que les da una competencia a los concejos para que controlen especialmente a estas empresas.

8. En lo atinente al segundo cargo, dirigido contra un aparte del artículo 29 de la Ley (“a quienes le desobedezcan”), señala que no vulnera el principio de legalidad. Sostiene que en los municipios hay una “universalidad de infracciones”, y si bien reconoce que las conductas sancionables “no se contemplan de manera clara”, lo cierto es que esto en su criterio no viola el principio de estricta legalidad toda vez que las infracciones municipales “son demasiadas y reiterativas”. Considera que declarar inexequible el aparte normativo acusado “es permitir que las normas contempladas no se acaten y dejar al alcalde del Municipio atado en cuanto al cumplimiento de las mismas”. Por último, señala que la norma prevé como indispensable que cualquier sanción sea fruto de un proceso debido, con lo cual no se dejaría al arbitrio de la primera autoridad de policía del respectivo municipio la imposición de la correspondiente sanción.

#### MINISTERIO DEL INTERIOR

9. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior intervino en el presente proceso para solicitar la exequibilidad de los preceptos demandados. En lo que atañe al primer cargo, aduce que no debe prosperar por los siguientes motivos. De un lado, porque el artículo 311 de la Constitución, tanto como el artículo 5, numeral 5.1., de la Ley 142 de 1994, le asignan al municipio la función de prestar servicios públicos que determine la ley, y la de garantizar que estos se presten de manera eficiente. Con fundamento en estas disposiciones, dice que a su juicio “es evidente que es responsabilidad del ente municipal o distrital ejercer control a las empresas de servicios públicos domiciliarios”. Pero agrega que esta responsabilidad debe hacerse respetando “la concurrencia y límites en las competencias que de conformidad con lo establecido en el artículo 370 de la Constitución Política tiene el Presidente de la República sobre la materia”. Precisa que mientras se ejerza dicha atribución dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, especificados en el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, la norma se ajusta a la Carta. A esto añade que la propia norma cuestionada fija los criterios para que los Concejos no invadan la órbita de competencias del Presidente de la República:

“[...] en el inciso segundo del numeral 9 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, se plantea de manera clara y precisa la forma en que ambas competencias van [a ser] ejercidas sin incurrir en la invasión de la competencia de inspección, control y vigilancia que la Constitución Política en el artículo 370 define en cabeza del Presidente de la República por

medio de la [S]uperintendencia de [S]ervicios [P]úblicos [D]omiciliarios.

De la lectura del texto acusado, es claro que de ninguna manera el ejercicio del control especial por parte del Concejo Municipal o Distrital de que trata el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, significa el desconocimiento de la competencia investigativa que en la materia posee la [S]uperintendencia de [S]ervicios [P]úblicos [D]omiciliarios, que de acuerdo a lo definido por la propia norma acusada, es el competente en el evento de iniciar formalmente una investigación a una empresa prestadora de dichos servicios, e imponer las sanciones del caso que establezca la ley.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta el principio de coordinación armónica entre las ramas y órganos del Estado establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, es un error considerar que el control especial, de que trata la norma demandada, control que se ejerce de manera preventiva y previa, es una extralimitación en las funciones de los concejos municipales toda vez que el procedimiento establecido por la disposición legal conserva la competencia sancionatoria e investigativa establecida en el artículo 370 de la Constitución”.

10. En cuanto al segundo cargo, dirigido contra el literal d (parcial) del numeral 9, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala que tampoco debe prosperar. Para el Ministerio del Interior, es posible identificar los presupuestos fácticos necesarios para aplicar la norma acusada. Dice, por una parte, que la disposición contempla como “sujeto activo” al alcalde. “En el otro extremo”, asegura, la norma “contempla a un sujeto pasivo indeterminado, no calificado, que desobedezca o falte al respeto al alcalde”. Por lo demás, para hacer efectiva la sanción debe agotarse “un procedimiento administrativo sumario, que de conformidad con el Código Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 debe respetar todas las garantías y principios que rigen la actuación administrativa, entre ellos el debido proceso y el derecho de defensa como bien lo contempla la norma acusada”. La directiva acusada no viola entonces la Constitución, en su criterio, sino todo lo contrario. A su juicio “respeta los principios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad”. Aparte, la disposición se dicta en cumplimiento de un mandato constitucional, en tanto busca que “sean acatadas y respetadas las decisiones que legítimamente tomen los alcaldes municipales y distritales en el ejercicio de la función pública que ellos ejercen”.

## DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

11. El Departamento Nacional de Planeación, mediante apoderado judicial, intervino para justificar la constitucionalidad de las normas demandadas. Pero antes de exponer las razones de la constitucionalidad de los preceptos, precisa el contexto normativo en el cual se expedieron. Dice que la Ley 1551 de 2012 se inscribe en una estrategia más amplia, mediante la cual se busca dinamizar “el enfoque territorial, sus facetas y posibilidades y se arbitran recursos para un desarrollo más equilibrado”. Parte de esa misma estrategia son también las leyes 617 de 2000, 1454 de 2011 y 1530 de 2012. Cita un fragmento de la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1551 de 2012, en el cual a su juicio se puede identificar ese elemento modernizador de la reforma. El aparte citado dice:

“[...] No obstante, esta visión fiscalista de la descentralización no ha permitido focalizar y orientar el desarrollo municipal, con un enfoque diferencial por la diversidad de los municipios del País y sus potencialidades. Es por eso que el Gobierno Nacional se ha planteado como meta fundamental, promover el desarrollo integral y articulado de las regiones del País, a través de un modelo que se ha denominado ‘De Buen Gobierno’ pero también de notable presencia en lo institucional en materia de asignación de nuevas funciones que les permitan garantizar y promover la seguridad y la convivencia ciudadana dentro del entorno local.

En este contexto, el actual proyecto busca dotar a los Municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional”.

12. Al referirse puntualmente a las acusaciones, el DNP señala que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 no viola el artículo 370 de la Carta. En su opinión, de la lectura de la norma constitucional invocada por el ciudadano no se desprende que los concejos no puedan ser revestidos por la ley, con la facultad de citar a control especial a los representantes de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Por el contrario, sostiene, el contenido

demandado refleja una preocupación por la prestación de los servicios que esté orientada a aumentar su eficiencia. Al respecto, cita un aparte de la sentencia C-518 de 2007 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), en el cual la Corte hace alusión al ámbito de competencia de los concejos y a la habilitación de que han sido objeto para solicitar informes o realizar citaciones, que al respecto dice:

“[...] Dentro de tal esquema institucional, es natural que la labor de control político sobre la administración se encuentre radicada también en los cuerpos plurales. En efecto, la Presidencia y la alcaldía, por ser cuerpos dirigidos por un único jefe electo popularmente, tienden a ser una expresión institucional de las fuerzas mayoritarias, por lo cual es natural que sus actuaciones sean controladas por un cuerpo representativo plural en donde tengan también cabida las minorías, como son el Congreso y los concejos. Por ende, si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político (CP art 40). Por ello, en anterior ocasión, la Corte había señalado que a nivel local “el Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292)” de suerte que las “Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental.

[...]

7- Los concejos ejercen entonces un control político sobre la administración local. Es cierto que esa labor de fiscalización no tiene todas las connotaciones del control radicado en el Congreso, ni los concejales gozan de todas las prerrogativas que la Carta atribuye a los representantes y senadores, puesto que Colombia es una república unitaria, por lo cual los grandes problemas nacionales tienen su espacio natural de deliberación política en el parlamento, que tiene entonces la función primaria de ejercer el control político sobre la administración. El control de los concejos, por su parte, se refiere a los asuntos propios de la democracia local. Esto es lo que explica que la Sentencia T-405 de 1996, al insistir en las obvias diferencias que existen entre el control del Congreso y aquel ejercido por las

asambleas, haya incurrido en la imprecisión de limitar el control político exclusivamente al Congreso, de suerte que caracterizó como control administrativo aquél que es adelantado por las asambleas y los concejos. Por tal razón, en la presente ocasión, la Corte precisa sus criterios en el siguiente sentido: las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones administrativas, ejercen un control político sobre la administración local, el cual, por su ámbito territorial reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, por lo cual el status jurídico de los congresistas y de los concejales no es el mismo.”

13. Considera, igualmente, que la previsión contenida en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 no vulnera el principio de legalidad, exigido por el artículo 29 de la Carta. Resalta que esta norma es igual a la que había originalmente en el artículo 91, literal d), numeral 9 de la Ley 136 de 1994. Esta última norma se justificó en su momento –según el DNP- en la necesidad de que el alcalde cumpliera un “papel protagónico dentro de la actividad pública”. Para cumplir con ese fin, el interviniente cree que era y es lógico asignarles a los alcaldes la potestad de imponer multas “ante el desobedecimiento de las órdenes impartidas en cumplimiento de tales cometidos”. La norma demandada –dice además- sólo puede aplicarse en el contexto de un proceso debido. De tal suerte, a su modo de ver no contradice la Constitución. Anota finalmente que el actor construyó el cargo sobre una equiparación entre los ámbitos de la responsabilidad penal y administrativa. Esta falta de distinción, en su criterio, dista de la jurisprudencia constitucional, particularmente de la sentencia C-921 de 2001, que ha sido clara en determinar que los principios que rigen en materia penal no son aplicables con la misma rigidez al proceso administrativo disciplinario.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

14. El señor Procurador General de la Nación, Doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, mediante concepto Nº 5443 de 2012, solicita a esta Corporación que declare exequibles las normas acusadas. Para la Vista Fiscal, el numeral 12 del artículo 18, demandado parcialmente, no desconoce la Constitución. Dicha facultad consiste, en su interpretación, en hacer una citación a control especial a los Representantes legales, para que absuelvan inquietudes. Esta competencia difiere del control general que la Constitución le asigna al Presidente de la República para la inspección y vigilancia de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Esto no conlleve, en su concepto, a asumir que los concejos cuenten

con la posibilidad de investigar, juzgar o sancionar a los representantes legales de las empresas de servicios públicos.

15. Por lo demás, indica que el carácter representativo de los concejos municipales y distritales, lo mismo que sus competencias relativas al plan de desarrollo local y al presupuesto de rentas y gastos, aconsejan reconocerles a estas corporaciones un interés legítimo en conocer de primera mano la manera como se prestan o se proyecta prestar los servicios públicos domiciliarios en el territorio municipal o distrital. Esta información es indispensable, a juicio del Ministerio Público, para que las autoridades puedan elaborar los planes y presupuestos de manera adecuada, para autorizar de manera informada al alcalde a celebrar los contratos requeridos en orden a priorizar obras de infraestructura que satisfagan necesidades básicas de los habitantes, o para coordinar la realización de éstas con las acometidas de las redes de los servicios públicos.

16. Tampoco encuentra el señor Procurador General de la Nación que la expresión “a quienes le desobedezcan”, contenida en el literal d), numeral 9, del artículo 29, sea violatoria del artículo 29 constitucional. Dice que para poder desobedecer al alcalde, es necesario que éste se haya manifestado por medio de una orden “impartida a una persona que hace parte de la administración municipal”. La impartición de órdenes “a los servidores que hacen parte de la administración municipal” es función de gobernantes como los alcaldes. Quien tiene el deber de acatarla y obedecerla, pero no lo hace, está sujeto a las sanciones de las que habla la ley. Para este efecto es indispensable adelantar un proceso sumario administrativo respetuoso del debido proceso. En este, quien desobedece al alcalde puede exponer sus motivos y razones para obrar en ese sentido. Además, el resultado del proceso es un acto administrativo que puede ser cuestionado luego ante la justicia por el respectivo “servidor público”:

“[...] Si la orden no se acata y se desobedece, es necesario seguir un proceso sumario administrativo, con sujeción al debido proceso, en el cual el servidor que desobedece al alcalde puede exponer sus motivos y razones para obrar así”.

17. La Vista Fiscal concluye sosteniendo que el desobedecer órdenes de autoridad legítima, expedidas en ejercicio de sus funciones, no es una alusión ambigua o carente de contenido, en la acepción que surge de la expresión demandada. Por lo mismo, no debe considerarse

contraria al principio de estricta legalidad en materia de sanciones.

## Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Asuntos preliminares: integración de la unidad normativa y ausencia de cosa juzgada

2. Aunque los intervenientes no solicitaron a la Corte estarse a lo resuelto en una sentencia anterior, que hubiese hecho tránsito a cosa juzgada, ni integrar la unidad normativa con disposiciones o apartes normativos no expresamente acusados por el demandante, la Sala Plena procederá a hacer un pronunciamiento sobre estos dos puntos a continuación por los siguientes motivos: primero, porque en la sentencia C-514 de 1995, la Corte Constitucional declaró exequible una disposición literalmente igual a la contenida en el numeral 9, literal d), del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y no circunscribió explícitamente los alcances de la cosa juzgada al examen de algunos de los cargos. Segundo, porque es preciso establecer si la expresión “a quienes le desobedezcan”, que ahora se demanda, cuando se la lee individualmente, tiene un contenido deontico lo suficientemente claro para ser sometida a un control de constitucionalidad.

El numeral 9, literal d), del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 no está amparado por la cosa juzgada

3. Como lo señala en este proceso el Departamento Nacional de Planeación, el numeral 9, literal d), del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es una reproducción casi textual del artículo 91, literal d), numeral 9 de la Ley 136 de 1994 ‘Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’.[1] Así las cosas, parece que en este caso la Sala debe definir, antes de estudiar a fondo los cargos planteados, si la primera norma está cubierta por los efectos de la cosa juzgada constitucional a la cual hizo tránsito la sentencia C-514 de 1995.[2] En esta última la Corte declaró exequible la totalidad del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, sin limitar en la parte resolutiva los efectos a los cargos en ella estudiados. ¿Puede decirse que el numeral 9, literal d), del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 está cubierto por la cosa juzgada a la que hizo tránsito la sentencia C-514 de 1995?

4. Para empezar, es importante reiterar que la cosa juzgada tiene diversos efectos, dependiendo de si es absoluta o relativa, formal o material, real o aparente.[3] El texto normativo ahora examinado no está cubierto por la cosa juzgada formal, porque nunca se ha estudiado la constitucionalidad de todo el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Ciertamente, el texto del precepto hoy sometido a control es literalmente igual al que se estudió en la sentencia C-514 de 1995, y en ese sentido podría pensarse inicialmente que está amparado por la cosa juzgada, pues esta Corte ha sostenido que esta última se produce entre otros eventos cuando existe una decisión previa que recae sobre “una disposición distinta [a la demandada] pero que es literalmente igual”.[4] Asimismo, como en la sentencia C-514 de 1995 la Corte declaró exequible la totalidad del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y no contrajo en la parte resolutiva sus efectos al examen de ciertos cargos o posibles vicios, pareciera a primera vista que la cosa juzgada es también absoluta. No obstante, en criterio de esta Sala, un examen detenido muestra algo distinto.

5. Por una parte, la cosa juzgada no podría considerarse absoluta pues el texto del artículo 91, Ley 136 de 1994, no fue confrontado en la sentencia C-514 de 1995 con la norma constitucional que ahora se invoca como desconocida. Aunque en la parte resolutiva no se limitó la cosa juzgada al examen de ciertos posibles vicios, lo cierto es que en la parte motiva el control de constitucionalidad se circunscribió al estudio de los cargos presentados, dentro de los cuales no se encontraba uno por supuesta violación del principio de estricta legalidad en materia de sanciones (CP art. 29). La Corte se limitó, entonces, a resolver los cuestionamientos por una supuesta violación de los numerales 3° y 10° del artículo 313 de la Constitución. Así que al menos en lo referente a este cargo, no hay cosa juzgada. En ese sentido, la cosa juzgada a la que hizo tránsito la sentencia C-514 de 1995 tiene un efecto relativo implícito, que no alcanza a abarcar la acusación planteada en este proceso.

6. Pero, adicionalmente, en la sentencia C-514 de 1995 sólo se controló una parte muy puntual del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y no todos sus literales y ordinales. Sólo se estudió la constitucionalidad del inciso 2°, numeral 4° del literal d), contenido en el artículo 91 de la mencionada Ley. Esto se infiere por una parte del modo como la Corte en ese momento destacó lo demandado, pues resaltó de todo el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 sólo lo siguiente:

“Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución,

la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueron delegadas por el Presidente de la república o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes funciones:

[...]

d) En relación con la Administración Municipal:

"4) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto presupuestal fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

[...]

Los acuerdos que sobre el particular se expidan, podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro témpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución política."

7. Pero además, en la sentencia C-825 de 2004, al examinar si la cosa juzgada cubría también un fragmento distinto al destacado del mismo artículo 91 de la Ley 136 de 1994, la Corte concluyó que no lo hacía, y que la cosa juzgada sólo se podía predicar realmente del inciso 2º, numeral 4º del literal d), artículo 91.[5] En ese sentido, sostuvo que la cosa juzgada sobre el resto del artículo 91 era apenas aparente. Así que lo propio puede decirse en este caso, pues en la sentencia C-514 de 1995, aunque se declaró exequible el artículo 91 en su integridad, y en él se contemplaba una norma igual en su texto a la ahora demandada, lo cierto es que no se estudió ningún punto de derecho relacionado específicamente con el literal d), numeral 9 de dicho artículo. De modo que la Corte puede emitir un pronunciamiento de fondo, ya que la sentencia C-514 de 1995 hizo, al respecto de lo aquí sometido a control, tránsito a cosa juzgada aparente.

Integración de la unidad normativa, por no ser claro el contenido deóntico de la expresión demandada "a quienes le[s] desobedezcan"

8. El accionante acusa como inconstitucionales todo el numeral 12 del artículo 18, Ley 1551

de 2012, y además un fragmento del literal d), numeral 9, del artículo 29 de la misma Ley, que dice “a quienes le[s] desobedezcan”. La Corte Constitucional considera que el primer precepto cuestionado tiene un contenido deóntico suficientemente claro y puede ser objeto de control sin necesidad de hacer una integración normativa con elementos legales no expresamente demandados por el ciudadano. Ahora bien, la Sala se pregunta si el otro objeto de la acción pública, constituido sólo por los vocablos “a quienes le[s] desobedezcan”, ofrece un contenido deóntico claro susceptible de ser sometido a control judicial de constitucionalidad. Para definir este punto, conviene tener en cuenta lo siguiente.

9. Un texto normativo carece de contenido deóntico claro, cuando la lectura de sólo ese enunciado no es suficiente para establecer por lo menos su carácter (si establece una prohibición, una autorización o una orden) su contenido (qué es lo que prohíbe, autoriza u ordena) y sus sujetos destinatarios (quiénes son los encargados de aplicarlo u obedecerlo). Un caso típico de falta de claridad en el contenido deóntico de una disposición, se encuentra en la sentencia C-539 de 2008. En esa oportunidad, la Corte estudió una acción pública dirigida contra un precepto que únicamente decía esto: “Adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República”. La Sala Plena consideró entonces que dicha disposición carecía de un contenido deóntico claro.[6] En efecto, de la sola lectura del enunciado no resultaba posible inferir si se trataba de una autorización, una orden o una prohibición. Tampoco se podía colegir quiénes eran los encargados de aplicarla u obedecerla.

10. Cuando se demanda una proposición normativa carente de un contenido deóntico claro, y para entenderla y aplicarla o someterla a control sea indispensable integrar su contenido con el de otro precepto no acusado, la Corte Constitucional puede efectuar la integración de la unidad normativa. En efecto, la Corte ha sostenido de manera consistente que uno de los casos en los cuales puede efectuar una integración normativa con preceptos o unidades normativas no expresamente accionadas, es que la proposición acusada no tenga “un contenido deóntico claro oívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada”.[7] En algunos casos la integración puede hacerse con contenidos que hagan parte del artículo al que pertenece el segmento que se acusa. En otros, puede integrarse con los contenidos de otros enunciados legales distintos.

11. Como ya se mencionó, en algunas oportunidades la falta de claridad en el contenido deóntico de una expresión demandada ha conducido a la Corte a integrar la unidad con elementos normativos que no hacen parte del artículo o disposición a la cual pertenece el segmento cuestionado. Por ejemplo, en la sentencia C-516 de 2007 estudiaba la demanda instaurada contra apenas parte de una disposición (“En esta audiencia se determinará la calidad de víctima, de conformidad con el artículo 132”). La Corte sostuvo que ese fragmento “visto de manera aislada” no tenía un contenido deóntico claro o unívoco, y procedió a integrar su contenido normativo con un artículo distinto que completaba su alcance.[8] Igual había procedido en la sentencia C-228 de 2002, en la cual juzgó que la expresión “el perjudicado o sus sucesores, a través de abogado, podrán constituirse en parte civil dentro de la actuación penal”, entonces sometida a control, no tenía un contenido deóntico claro, razón por la cual procedió a integrarla con otros artículos no demandados, que colmaban las zonas oscuras de la norma.[9]

12. Ahora bien, en otras ocasiones la Corte Constitucional ha efectuado la integración normativa de un fragmento demandado con el resto del artículo al que pertenece. Así lo ha hecho, por ejemplo, en la sentencia C-256 de 2008.[10] En ese fallo se había demandado apenas un segmento que decía: “cuando las circunstancias lo aconsejen practicará allanamiento al sitio donde el niño, niña o adolescente se encuentre”. Ese fragmento hacía parte del artículo 106 del Código de la Infancia y la Adolescencia. La Corporación consideró que esa fracción de norma no tenía un contenido deóntico claro, pues a su juicio resultaba “necesario examinar cómo definió el legislador tales ‘circunstancias’ y para ello, deben ser valoradas las expresiones ‘indicios’, ‘situación de peligro’ contenidas en el mismo artículo 106 de la Ley 1098 de 2006”. Entonces procedió a integrar la unidad normativa, en parte, con el artículo 106 al que pertenecía el aparte accionado.[11]

13. En este caso, la Corte debe hacer una integración de la unidad normativa, pues la sola expresión “a quienes le[s] desobedezcan” no es lo suficientemente clara para hacer un control de constitucionalidad. Ese fragmento no especifica qué ocurre a quiénes desobedezcan, ni a quién han de desobedecer, ni en qué contexto, ni quiénes son los destinatarios de la norma. Por lo demás, como en esta ocasión el cargo consiste en una violación del principio de estricta legalidad, no es posible examinar la expresión demandada de forma insular sino en el contexto legal en el cual está inserta. En definitiva, para aclarar el contenido deóntico de la norma sometida a control, es necesario integrar la unidad

normativa con parte del encabezado del artículo 29, con el texto que hace parte del literal d) del mismo artículo, y además con todo el numeral 9 de ese literal. En consecuencia, el cuestionamiento que el ciudadano le dirige al segmento antes señalado, por supuesta violación del principio de estricta legalidad, se extenderá hacia la siguiente proposición (se subraya la unidad normativa integrada):

"[a]rtículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. 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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

[...]

d) En relación con la Administración Municipal:

[...]

9. Imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, según la gravedad, a quienes le desobedezcan [sic], o le falten al respeto, previo procedimiento sumario administrativo donde se observe el debido proceso y el derecho de defensa, de conformidad con los acuerdos correspondientes.

La oportunidad para el pago y la conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley."

Presentación del caso y de los problemas jurídicos

14. En este proceso la demanda se dirige, en primer lugar, contra el numeral 12 del artículo 18, Ley 1551 de 2012, porque supuestamente desconoce el artículo 370 de la Constitución. La norma acusada les asigna a los concejos municipales y distritales la potestad de citar a control especial a los representantes legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de los correspondientes servicios en el respectivo municipio o distrito, y a la Superintendencia de

Servicios P<sup>ú</sup>blicos le atribuye la facultad de investigar a la entidad cuyo representante no atienda las citaciones efectuadas por el referido concejo. El precepto constitucional invocado, a su vez, le atribuye exclusivamente al Presidente de la Rep<sup>ú</sup>lica la competencia para ejercer, por medio de la Superintendencia de Servicios P<sup>ú</sup>blicos Domiciliarios, el control, la inspecci<sup>ón</sup> y la vigilancia sobre las entidades prestadoras de dichos servicios. Todos los intervenientes, incluido el Ministerio P<sup>ú</sup>blico, solicitan la declaraci<sup>ón</sup> de exequibilidad del precepto demandado, sobre la base de que persigue fines constitucionalmente admisibles e importantes, y de que no hay ninguna trasgresi<sup>ón</sup> del texto constitucional.

15. En segundo lugar, el ciudadano acusó una parte del literal d), numeral 9, del art<sup>ículo</sup> 29 de la Ley 1551 de 2012, modificadorio del art<sup>ículo</sup> 91 de la Ley 136 de 1994, sobre la base de que desconoce el principio de estricta legalidad en materia de sanciones, por contener una mención general del comportamiento sancionable. Esta Corte, como ya se anunció, integrará el contenido de ese fragmento a la totalidad del literal d), numeral 9, del art<sup>ículo</sup> 29 de la Ley 1551 de 2012, y en consecuencia examinará esta unidad a la luz del principio de estricta legalidad. Al respecto, los intervenientes y la Vista Fiscal sostuvieron que el precepto demandado debería ser declarado exequible, aunque es necesario advertir que no todos los conceptos de exequibilidad se fundamentaron de igual modo. El ciudadano que intervino a nombre del Senado de la Rep<sup>ú</sup>lica reconoció que la norma establece el supuesto sancionable con poca claridad, pero le parece que aun así es una medida constitucional pues lo que se busca es abarcar todas las infracciones posibles a las órdenes de los alcaldes. En cambio, en las demás intervenciones se dice que el precepto es claro y por ende exequible.

16. Así las cosas, la Corte considera que en esta ocasión debe resolver dos problemas jurídicos:

- ¿Puede el legislador facultar a los concejos municipales o distritales para citar a control especial a los representantes legales de la empresas prestadoras de servicios p<sup>ú</sup>blicos domiciliarios, para que absuelvan inquietudes asociadas a la prestaci<sup>ón</sup> de los mismos en los respectivos municipios o distritos, en un contexto en el cual la Constituci<sup>ón</sup> le asigna al Presidente de la Rep<sup>ú</sup>lica la competencia para “ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios P<sup>ú</sup>blicos Domiciliarios, el control, la inspecci<sup>ón</sup> y vigilancia de

las entidades que los presten”?

- ¿Viola el legislador el principio de estricta legalidad en materia de sanciones, cuando faculta a los alcaldes para imponer a quienes “le[s] desobedezcan” o “le[s] falten al respeto” multas convertibles en arresto, luego de un procedimiento sumario administrativo?

La Sala pasa a abordar en su orden estos problemas.

El legislador puede facultar a los concejos para citar a control especial a los representantes legales de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en sus correspondientes entidades territoriales

17. El ciudadano demandante cuestiona el artículo 18, numeral 12, de la Ley 1551 de 2012 ‘Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’, sobre la base de que viola el artículo 370 de la Constitución. La norma acusada establece una potestad en cabeza de los concejos municipales y distritales, consistente en citar a “control especial” específicamente “a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios”. Esta citación tiene como fin asegurar un espacio para que los citados “absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo municipio o Distrito”. Si estos no atienden la citación, dice el precepto, la empresa de servicios públicos por ellos representada “será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios”, autoridad que puede iniciar de oficio o a petición del respectivo concejo una “investigación administrativa”. Y si es el caso puede imponer “las sanciones procedentes establecidas por la ley”. Todo esto, “sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes”.

18. La disposición acusada, vale aclarar, no dice que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios únicamente esté capacitada para investigar y sancionar a las entidades que presten dichos servicios cuando su representante legal desatienda citaciones a control especial, formuladas por los concejos municipales o distritales. Incluso si este asiste a la citación para control especial, la entidad que representa puede ser sometida a la inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, bien sea por los resultados del control especial efectuado por el concejo, o

bien sea por otro motivo definido debidamente en la Constitución y la ley. La inasistencia a una citación a control especial es entonces uno de los detonantes de la investigación administrativa sobre la entidad, pero no es el único. La sola inasistencia a la citación es, por lo demás, una causa suficiente para iniciar investigaciones, pero no para imponer sanciones a la entidad si esta no está incursa en una conducta sancionable de acuerdo con la ley. El representante legal de la entidad que desatiende la citación, activa además la posibilidad de que esta última se vea incursa en otros procesos, si hay lugar a ellos en la ley o en la Constitución.

19. El control especial al que hace referencia el primer inciso de la norma demandada es conceptualmente diferenciable del control del que habla el segundo inciso. En el primer inciso, que habla de la citación a control especial, se regula una modalidad de control político ejercida por los concejos, que son las corporaciones de representación popular de los municipios o distritos (CP arts. 312). Esto se deduce por una parte del carácter político de quien lo puede ejercer, ya que el concejo es la “corporación político administrativa” de cada municipio o distrito (CP art. 311). También se infiere de las propiedades del control, en tanto es asimilable a una de las típicas formas de control político por parte del Congreso, que consiste en citar a funcionarios para obtener información o para discutir políticas y temas de interés general (CP arts. 135 y 137).[12] Y se colige igualmente de los efectos que consigue, toda vez que son los de contribuir a asegurar el autogobierno de los municipios y distritos (CP art. 287). En cambio, el inciso segundo del precepto acusado regula un control de tipo administrativo. Por eso dice que en caso de inasistencia del representante de la entidad prestadora a las citaciones de control especial, la Superintendencia adelantará “una investigación administrativa” e impondrá las sanciones del mismo orden que fije la ley.

20. Ahora bien, aunque las materias de las que hablan uno y otro inciso son conceptualmente diferenciables, en tanto pretenden reglamentar dos formas distintas de control sobre los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, lo cierto es que están consecuencialmente conexas. En efecto, si bien la citación a control especial del inciso primero se le hace al representante legal de la entidad prestadora, y la investigación administrativa del inciso segundo se adelanta sobre la entidad propiamente dicha, y no sobre la persona del representante individualmente considerada, es notorio a partir de la norma que uno de los eventos en los cuales esta última se inicia es en el de inasistencia a

las citaciones por control especial. En ese sentido, la investigación administrativa regulada en el inciso segundo de la norma que se demanda puede adelantarse, entre otros casos, como una consecuencia posible de la modalidad de control especial a la que se refiere el inciso primero del precepto. La Superintendencia puede entonces adelantar el control no sólo por ese motivo, pero esa es una de sus consecuencias posibles y en esa medida ambos incisos están conectados desde el punto de vista consecuencial.

22. Para resolver estas cuestiones, es importante tener en cuenta algunos elementos relacionados con el modo como se regula la función de control en la Constitución colombiana. Esa regulación no está compuesta por un único mecanismo de control, sino por varios. Pero todos tienen en común la misión de asegurar la vigencia efectiva de la Carta; es decir, la de garantizar los derechos, salvaguardar la separación de poderes y proteger el funcionamiento de la democracia. Cuando la Constitución establece que “Colombia es un Estado social de derecho” (CP art. 1), orienta la función de control en primer lugar a prohibir la extralimitación en el ejercicio del poder, que es el fin primordial de esta función en cualquier Estado de derecho, y a corregir déficits de protección a los derechos (CP art. 2). En segundo lugar, cuando dispone que los órganos del Estado deben tener funciones separadas (CP art. 113), dirige la función de control sobre el poder a asegurar que en la vida de la República estén realmente definidas y protegidas las atribuciones de cada autoridad. Finalmente, cuando dice que el colombiano es un Estado social de derecho organizado en forma de República “democrática”, configura el control como medio para encauzar a los órganos del Estado dentro de los límites constitucionales y legales, trazados a su vez por el pueblo directamente o a través de sus representantes (CP arts. 1, 2, 3, 113 y ss).

23. Los mecanismos de control diseñados en la Constitución no tienen una configuración homogénea, ni tampoco la misma influencia sobre el ejercicio del poder. En general, la Carta reconoce diversos tipos de control, y es posible encontrar que en su texto se habla por ejemplo de control fiscal (CP art. 267), de control de resultado (CP arts. 119 y 357), de control disciplinario (CP arts. 277 y ss), de control político (CP arts. 40, 114, 138, 299, 312), de control de eficiencia (CP art. 370), de control de calidad (CP art. 78), de control de rendimiento (CP art. 256 num. 4°), de control administrativo (CP art. 370) o de control de constitucionalidad (CP art. 278 num. 5°). Los controles definidos por la Constitución se componen de prerrogativas y atribuciones específicas diversas, concretadas primero que todo en derechos de participación, pero también en potestades públicas heterogéneas,

entre las cuales están las de enjuiciar entidades, actuaciones, normas, decisiones o funcionarios, imponer sanciones en casos de infracciones o ilícitos, vigilar, solicitar información, fiscalizar, citar a funcionarios o particulares para que absuelvan inquietudes o se sometan a un debate, adelantar procedimientos de verificación, proponer y votar mociones de censura, exigir responsabilidades, entre otras posibles.

24. La Carta, por lo demás, no le atribuye la función de control a un único sujeto u organismo, sino a varios. Por una parte, les reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en el control del poder político (CP arts. 40 y 133). Y, por otra, a varios órganos del Estado les confía competencias de control. No sólo se las asigna al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República, a los que denomina expresamente como “órganos de control” (CP art. 117), sino también a otras autoridades de distintas ramas del poder público. La Constitución atribuye expresamente competencias de control, entre otros, al Congreso de la República (CP art. 114), al Presidente de la República (CP art. 370), a las Asambleas Departamentales (CP art. 299), a los Concejos Municipales y Distritales (CP art 312), a las Juntas Administradoras Locales (CP art. 318 num. 2), a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (CP art. 370) y a las autoridades que administran justicia (CP arts. 116, 228 y ss). En ocasiones es menos directa al regular el control pues establece que es el “Estado”, sin más especificaciones, el encargado de ejercer determinada función de control. Así ocurre por ejemplo con la prestación de determinados servicios como la seguridad social (CP art. 48), la atención en salud y el saneamiento ambiental (CP art. 49), o los servicios domiciliarios (CP art. 365). También acontece con bienes, como es el caso del espectro electromagnético (CP art. 75).

25. En definitiva, la opción que tomó el Constituyente, de distribuir las funciones de control entre distintas autoridades, cumple importantes propósitos en el diseño constitucional vigente. Primero, asegura una división del trabajo que contribuye a mejorar la eficiencia y eficacia del control. Un organismo encargado de una única función de control, puede concentrarse mejor y especializarse en la que le es asignada por el ordenamiento, y de ese modo, con el tiempo, ser cada vez más efectivo en el cumplimiento de sus funciones, y canalizar el ejercicio del poder público por los cauces institucionales. Segundo, la distribución de estas funciones persigue evitar que todo el poder de control se concentre o aglutine en una única autoridad, y que el titular del mismo pueda abusar de él.[13] El Constituyente no adoptó entonces un modelo de control del poder público basado en el

monopolio por parte de un órgano, debido precisamente a su marcada preocupación por frenar y controlar al poder público.[14]

26. Todo lo anterior es relevante para resolver las cuestiones planteadas. En efecto, en primer término, en lo que respecta a la cuestión más general, debe decirse que la Constitución de 1991 no radicó en cabeza del Presidente de la República toda la función de control sobre las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios. El artículo 370 de la Carta no dice que el Presidente de la República sea, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la única autoridad competente para controlar a las empresas de servicios domiciliarios. Tampoco utiliza fórmulas semejantes, que den la idea de reserva de la función de control sobre esos entes. Este dato no basta, por cierto, para descartar por sí solo el cargo planteado por el actor. Pero si se tiene en cuenta en conjunto con otros elementos, tomados del contexto constitucional al que pertenece, en concepto de la Corte sí logra desestimar el cargo.

27. La Constitución de 1991 les atribuye a otras autoridades y organismos competencias relacionadas con el control sobre las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios. El artículo 365 de la Carta es inequívoco en esto. Dice expresamente que es “el Estado”, y no solamente el Presidente de la República, el que “mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”. Según jurisprudencia de esta Corte, cuando dicho artículo dice que es al “Estado” al que le corresponde el control sobre los servicios domiciliarios, se refiere no a un órgano en concreto, sino “al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales”.[15] Y cuando establece que al Estado le compete mantener “el control y la vigilancia de dichos servicios”, se refiere no sólo al control sobre la actividad que consiste en prestar los servicios, sino también a los sujetos y a los actos y decisiones de estos que vayan aparejados a la prestación de los mismos.[16]

28. El Ordenamiento Constitucional establece, en primer lugar, mecanismos de control directo sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, que no le confía al Presidente sino a otros órganos. A título de ejemplos pueden mencionarse los siguientes. El Congreso puede ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración (CP art. 114), razón por la cual es competente para ejercer control político cuando menos sobre las empresas de servicios domiciliarios que hacen parte de la administración.[17] La Carta

también le reconoce a la Contraloría General de la República la facultad de someter a control fiscal no sólo a la administración, sino también a “los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación” (CP art. 267). Y el control sobre la gestión fiscal en los departamentos, distritos y municipios en donde existan contralorías, les corresponde a estas últimas (CP art. 272). En ese sentido, la Contraloría General y las contralorías del orden territorial pueden fiscalizar por lo menos a las entidades prestadoras de servicios domiciliarios que administren fondos o bienes públicos, cada una según el origen de los recursos.[18] Lo mismo podría decirse respecto de las Juntas Administradoras Locales, que según la Constitución controlan “la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos” (CP. art. 318, num. 2°), lo cual implica que pueden controlar a quienes los presten.

29. La Carta también contempla formas de control indirecto sobre los entes prestadores de servicios domiciliarios, confiadas a organismos de las ramas legislativa y judicial. Por ejemplo, cualquiera de las Cámaras legislativas puede solicitar informes al Gobierno, relacionados con la prestación de servicios públicos que estén bajo su control administrativo, o citar y requerir a cualquier ministro, superintendente o director de departamento administrativo, que tenga funciones asociadas con los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios (CP art. 135). Asimismo, las comisiones permanentes pueden “emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas”, dentro de un procedimiento fijado por el artículo 137 de la Constitución. Esta facultad les permite citar a quienes sean funcionarios o incluso representantes legales de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. También las autoridades judiciales pueden controlar indirectamente a estos últimos, al someter a control de legalidad o constitucionalidad sus actos, decisiones y procedimientos. Y sus directivos y funcionarios están sujetos, como todos los habitantes del territorio, entre otros, al control penal, disciplinario y polílico.

30. La Constitución no le reserva única y exclusivamente al Presidente de la República la facultad de ejercer, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, control sobre las entidades que presten este tipo de servicios. El artículo 370 de la Carta no debe ser leído de forma insular, o por fuera del contexto al que pertenece. Hace parte de una Constitución que configura a Colombia como una República “democrática” (CP art. 1), y en ese contexto el Congreso, órgano de representación democrática por excelencia, debe

tener alguna competencia de control sobre quienes prestan servicios como los domiciliarios, que son inherentes a la finalidad social del Estado (CP art. 365). Asimismo, el artículo 370 integra la Constitución de una República “participativa”, en la cual es importante asegurar que las Juntas Administradoras Locales, constituidas en formas de células de representación política, puedan ejercer veeduría sobre las empresas que presten servicios públicos en sus respectivas localidades (CP art. 318). Igualmente, se trata de la Constitución de un Estado social de derecho (CP art. 1), y en ese tipo de Estado las entidades deben estar sujetas a controles directos de orden político, fiscal y administrativo, o indirectos de carácter jurídico penal, disciplinario, contravencional, polílico, entre otros posibles, con el fin de que se sometan a la Constitución y la ley.

31. Dicho lo anterior, la pregunta más específica que le plantea este caso a la Corte es si el legislador puede facultar a los concejos municipales o distritales para ejercer un tipo de control político, como el que se consagra en la norma acusada, sobre los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios. Para responder este punto, conviene tener en cuenta que el artículo 311 de la Constitución establece entre las atribuciones de los concejos: “[...] Las demás que la Constitución y la ley le asignen” (CP art. 311 num. 10). Es decir, la ley puede asignarles competencias adicionales a las expresamente estatuidas en el artículo 311 de la Carta. Estas competencias adicionales pueden versar sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios, toda vez que según la Constitución al Congreso le corresponde expedir las leyes que “regirán [...] la prestación de los servicios públicos” (CP art. 150 num. 23), y las de intervención económica previstas en el artículo 334 (CP art. 150 num. 21), entre cuyos temas está la intervención en los servicios públicos (CP art. 334). Con todo, la pregunta puntual que suscita la acción pública presentada por el ciudadano es si esas leyes pueden otorgarles a los concejos una forma de control político sobre los prestadores de servicios domiciliarios, como el que establece la norma acusada.

32. En concepto de la Sala Plena, la Constitución permite resolver esta cuestión a partir de su propio texto. El artículo 312 Superior dice expresamente que los municipios pueden ejercer control político sobre la “administración municipal” (CP art. 312, modificado por el AL 01 de 2007, artículo 5), y en ese sentido la norma demandada no viola la Carta al menos en cuanto hace referencia al control político sobre entidades de servicios públicos de las administraciones municipales. Por tanto, el precepto demandado es constitucional ya que no hace más que desarrollar una de las facultades que la Constitución les reconoce a

los concejos, como es la de ejercer control político sobre la administración municipal. No obstante, no todas las empresas de servicios públicos pertenecen a la administración municipal. Algunas integran el sector descentralizado por servicios de la Rama ejecutiva del poder público (Ley 489 de 1998, arts. 38 literales d y g, y 68). Otras son de participación privada en su totalidad. Y todas, según la norma acusada, pueden someterse al control especial efectuado por los concejos.[19] Por tanto, queda el problema más concreto de si el legislador puede asignarles a los concejos competencia para ejercer control político sobre las entidades prestadoras de servicios domiciliarios que no hacen parte de las administraciones municipales.

33. La Corte considera que sí, por las siguientes razones. En primer término, la norma que se demanda regula una forma de control que resulta importante para que los concejos ejerzan adecuadamente las competencias que les atribuye de forma expresa la Constitución. Es un instrumento útil para reglamentar la eficiente prestación de los servicios a cargo de los municipios, o para corregir las reglamentaciones ya existentes en la materia (CP art. 311, num. 1). Como el control especial busca que los representantes legales de las entidades prestadoras absuelvan determinadas inquietudes sobre la prestación de los servicios en la respectiva entidad, el adelantamiento efectivo del control suministra a los concejos información sobre la actividad que desarrollan. El control especial puede entonces revelar fallas en la prestación de los servicios públicos, y activar las competencias de contratación que resulten necesarias para satisfacer las necesidades de la población municipal. Aparte de todo esto, la norma atacada establece una función de control importante para determinar anualmente los programas de servicios públicos a ser tenidos en cuenta por ejemplo para elaborar los presupuestos de rentas y gastos, o expedir los tributos y gastos locales (CP art. 311 nums. 4 y 5).

34. En segundo lugar, la competencia que la Ley acusada les asigna a los concejos cumple un propósito constitucional imperativo, y es el de contribuir al autogobierno de las entidades territoriales. Efectivamente, aunque la Constitución no se opone a que entidades extrañas a la administración municipal o distrital presten servicios domiciliarios en el respectivo municipio o distrito, y de hecho lo permite expresamente (CP art. 365), sí contradice sus principios fundamentales que a los distritos y municipios en los que se prestan dichos servicios no se les garantice ningún tipo de participación o de control sobre quienes los suministran. Esto se infiere, por una parte, del hecho de que según la Carta la

ley ha de precisar “la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios” (CP art. 369). Pero sobre todo se colige del derecho de todos los habitantes de los municipios a participar en las decisiones que los afecten y en la vida económica y administrativa de la Nación (CP art. 2), de su derecho a gobernarse por autoridades propias (CP art. 280), y a participar en el control del poder político (CP art. 40).[20] Estos principios tendrían un desarrollo insuficiente si los servicios domiciliarios prestados en una entidad territorial se sustrajeran de la posibilidad de ser sometidas a control político por parte de sus habitantes directamente o a través de sus representantes.

35. La norma acusada, en tercer lugar, no supone una intromisión en lo definitivamente regulado por el artículo 370 de la Carta. Este último, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-599 de 1996, le reserva al Presidente de la República una competencia de control administrativo sobre las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios.[21] Este es un tipo de control del cual es titular el Presidente de la República (Ley 489 de 1998, art. 103), que se orienta por una parte a fiscalizar que los actos y funciones de los órganos y autoridades del sector administrativo se ajusten a las políticas gubernamentales, “dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados” (Ley 489 de 1994 art. 104). Por otra parte, esta modalidad de control admite potestades de derecho administrativo sancionatorio, por infracciones a la ley, y debido al desconocimiento de las normas que establecen derechos de los usuarios. El artículo 370 Superior no dispone entonces que las prestadoras de servicios públicos estén sujetas exclusivamente al control del Presidente de la República, sino que le reservan a este último una competencia específica de control, para que la ejerza por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

36. Si se tiene en cuenta lo anterior, puede concluirse que la norma demandada en este caso no viola el artículo 370 de la Carta. Lo que hace es asignarles a los concejos competencia para citar a “control especial” a los representantes legales de las entidades prestadoras de servicios públicos. Se trata, como se dijo, de una forma de control político. Y en la práctica debe ser entendida de esta manera. El control político y el administrativo coinciden ciertamente en su finalidad última o remota, de asegurar la vigencia efectiva de la Constitución (los derechos, la separación de poderes y la democracia). Pero eso no significa que sean iguales. Uno y otro tipo de control se diferencian no sólo por los órganos

que los ejercen, o por el procedimiento mediante el cual se adelantan, sino especialmente por los fines inmediatos que buscan. El control político persigue adelantar evaluaciones basadas en estándares muy diversos, integrados por juicios de conveniencia para el servicio, utilidad, justicia, moralidad, oportunidad, entre otros.[22] Y particularmente el control especial, contemplado en la norma que se acusa, busca instaurar un procedimiento para la fiscalización política de las entidades, puntualmente por la prestación de los servicios en los respectivos municipios o distritos, no para controlar otro tipo de asuntos.

37. En definitiva, la Constitución no reserva toda la función de control sobre las entidades prestadoras de servicios domiciliarios en cabeza del Presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Domiciliarios. Esa función se la adjudica directamente al “Estado” (CP art. 365). En concordancia, la Carta les da facultades específicas de control sobre dichos entes también a otras autoridades, y no sólo al Presidente y a la citada Superintendencia. En este esquema, el legislador no viola el artículo 370 Superior al atribuirles a los concejos una función de control político sobre los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, que consista en citar a sus representantes legales para absolver inquietudes asociadas a la prestación de dichos servicios en los respectivos municipios o distritos. Por el contrario, esta competencia es desarrollo directo de una norma constitucional, que autoriza a los concejos para hacer control político sobre la administración municipal (CP art. 312); es al mismo tiempo un instrumento para cumplir con las demás funciones que la Constitución les asigna a los concejos (CP art. 313); es además una implicación del modelo de democracia participativa contemplado en la Carta (CP arts. 1, 2 y 40), y finalmente no interfiere en el ámbito definitivamente protegido por el artículo 370 Superior. Este último establece una facultad de control administrativo, y la norma demandada se refiere a una modalidad de control político.[23] Así que, a juicio de la Corte, el artículo 18, numeral 12, de la Ley 1551 de 2012 no viola el artículo 370 de la Constitución.

Por consiguiente, la Sala lo declarará exequible por ese cargo en la parte resolutiva. A continuación resolverá el cargo contra el literal d), numeral 9 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

El legislador no puede facultar de manera imprecisa y equívoca a los alcaldes para imponer a quienes “le[s] desobedezcan” o “le[s] falten al respeto” multas convertibles en arresto

38. La otra disposición objeto de control es el literal d), numeral 9, del artículo 29 de la misma Ley 1551 de 2012. La Corte debe establecer si esta norma se ajusta al principio de estricta legalidad, contemplado en el artículo 29 de la Constitución. Para efectos de aclarar el alcance de este examen de constitucionalidad, conviene reiterar que el artículo 29 Superior estatuye el derecho al debido proceso como una garantía aplicable a “[t]oda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. El debido proceso es aquél proceso en el cual a las personas involucradas se les respeta toda una serie de derechos, libertades, inmunidades y garantías individuales, entre las cuales se encuentra el principio de legalidad. El principio de legalidad en materia sancionatoria es el que se invoca en esta ocasión como vulnerado. Como este último cuenta con diversas implicaciones normativas, la Corte precisará a continuación cuál de ellas se erige en este caso como parámetro de control.

40. El principio de estricta legalidad exige al legislador “definir la conducta punible de manera clara, precisa e inequívoca”. [25] Ahora bien, no basta con la simple constatación de uno de estos problemas (oscuridad, falta de precisión o de univocidad) en el texto de una norma para concluir que viola el citado principio. Todas las disposiciones legales están formuladas en un lenguaje natural, aunque técnico. Y, según la teoría del derecho más autorizada sobre la materia de los límites del lenguaje normativo, las directivas expresadas en lenguaje natural, no sólo presentan a menudo problemas de ambigüedad semántica, sintáctica o pragmática, sino que incluso es posible aseverar que están integradas por palabras vagas.[26] Por tanto, para cuestionar una norma sancionatoria por infringir el principio de estricta legalidad, no es suficiente con señalar una imprecisión lingüística, pues de acuerdo con los estudios sobre el tema siempre hay defectos de lenguaje. El juicio de estricta legalidad en las normas sancionatorias no puede entonces ser concebido sólo como un ejercicio de control sobre la calidad del lenguaje del legislador, aun cuando este sea un ingrediente indispensable e importante del mismo.[27]

41. Al resolver demandas contra normas punitivas por supuesta violación del principio de estricta legalidad, es necesario pero insuficiente evidenciar un problema de indeterminación o imprecisión, derivado de la ambigüedad, vaguedad o textura abierta del precepto. Además de eso, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que resulta indispensable mostrar por qué se trata de una “indeterminación insuperable” desde un punto de vista jurídico,[28] o por qué el sentido de la misma ni siquiera “es posible

determinarlo con fundamento en una interpretación razonable".[29] Por lo cual el juicio de estricta legalidad debe entenderse como un escrutinio de constitucionalidad de la ley punitiva, mediante el que se busca establecer si los textos normativos resultan tan imprecisos e indeterminados, que ni aun con apoyo en argumentos jurídicos razonables es posible trazar una frontera que divida con suficiente claridad el comportamiento sancionable del que no lo es.[30]

42. Pero dicho esto es necesaria una precisión: el examen de estricta legalidad tiene distintos grados de intensidad en cada caso, en función del grado de interferencia de la norma sujeta a control en los derechos de los sujetos sancionables. A mayor interferencia, mayor debe ser el grado de precisión de la norma sancionatoria. Una muy precaria intervención en los derechos por parte del precepto, implica que este puede ser menos determinado que otro distinto donde, por ejemplo, se restrinjan severamente libertades o derechos fundamentales. Esto ha llevado a la Corte a sostener que para definir la intensidad del juicio es relevante establecer a cuál especie de derecho sancionatorio pertenece: si al derecho penal delictivo o a otro diferente[31] (al contravencional, al disciplinario, al correccional, policivo, o a alguno de los otros identificados en la jurisprudencia).[32] Pero ese no es el único criterio. También son relevantes el tipo de sanción imponible, la autoridad encargada de imponerla, el procedimiento aplicable, la fuente donde está consignada, la importancia de los bienes jurídicos en juego, entre otros factores.[33]

43. Para definir entonces la constitucionalidad de la norma, primero debe señalarse lo que dispone. En el numeral 9 del literal d), artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el legislador les da a los alcaldes la potestad de imponer, "a quienes le[s] desobedezcan" o "le[s] falten al respeto", una multa de hasta diez (10) salarios mínimos diarios, "según la gravedad". Estas multas son convertibles en arresto, conforme lo "prescrito en la ley". Las sanciones sólo pueden imponerse luego de un "procedimiento sumario administrativo" donde se respeten el derecho de defensa y el debido proceso. La facultad de imponer multas convertibles en arresto, que se les confiere a los alcaldes, es según el texto de la norma acusada una atribución de estos últimos "en relación con la Administración Municipal" (literal d). La misma Ley 1551 de 2012 les asigna otras competencias a los alcaldes, "en relación con el Concejo" (literal a), "en relación con el orden público" (literal b), "en relación con la Nación, al [sic] departamento y a [sic] las autoridades jurisdiccionales" (literal c), "con relación a la Ciudadanía" (literal e), y "con relación con la Prosperidad

Integral de su región” (literal f).

44. Con fundamento en esta descripción, la Sala Plena procede a decidir si la norma se ajusta al principio de estricta legalidad. Para esos efectos tiene en cuenta las siguientes consideraciones. Por una parte, esta Corte ha examinado con anterioridad otras normas parcialmente similares a esta, en la medida en que establecían sanciones a quienes desobedecieran o les faltaran al respeto a determinadas autoridades públicas. Las decisiones contenidas en esos fallos, y los motivos tenidos en consideración para arribar a ellas, son relevantes para resolver este caso.

44.1. En efecto, en primer lugar, en la sentencia C-037 de 1996,[34] al revisar la constitucionalidad del –para ese entonces- proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte se enfrentó al examen de un conjunto de disposiciones que autorizaban a los “Magistrados, los Fiscales y los Jueces” para imponer sanciones correccionales “[c]uando el particular les falte al respeto con ocasión del servicio o por razón de sus actos oficiales o desobedezca órdenes impartidas por ellos en ejercicio de sus atribuciones legales” (art. 58-1). Las sanciones imponibles consistían, “según la gravedad de la falta, en multa hasta de diez salarios mínimos mensuales” (art. 59). Esta multa sólo podía imponerse luego de un procedimiento, en el cual el magistrado o juez debía hacer saber al presunto infractor las sanciones imponibles, y ofrecerle una oportunidad para ser oído. “Si éstas [razones] no fueren satisfactorias”, decía el proyecto de ley, “procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo” (art. 60).[35] La Corte declaró exequibles estas disposiciones. Como en ese fallo hizo un control integral, puede decirse que la Corte las juzgó conformes al principio de estricta legalidad.

44.2. Aunque la norma entonces controlada es similar en algunos aspectos a la ahora examinada, lo cierto es que entre ambas también hay significativas diferencias. Primero, en una y otra las sanciones son distintas: en la disposición estudiada en la C-037 de 1996 los montos de las multas eran superiores a los de la norma que es objeto de análisis en este proceso. No obstante, en la que ahora se estudia la multa es convertible en arresto mientras en la otra no. Segundo, las sanciones estipuladas las imponen autoridades distintas: en la Ley 1551 de 2012 las impone una autoridad administrativa, en cambio en la

Ley Estatutaria lo hace una autoridad judicial. Tercero, el precepto ahora acusado no establece diferencias en cuanto a las órdenes cuya desobediencia acarrea sanciones, mientras la desobediencia sancionable de la sentencia C-037 de 1996 es frente a órdenes impartidas por los jueces “en ejercicio de sus atribuciones legales”. Cuarto, esta vez la atribución proviene de una ley ordinaria. En la C-037 de 1996 deriva de un proyecto de ley que se volvió ley estatutaria.

44.3. En segundo lugar, la Corte resolvió un asunto semejante en la sentencia C-897 de 2005.[36] En esa oportunidad decidía la acción pública instaurada por un ciudadano contra una norma reformatoria del Código penal, que sancionaba con pena delictiva de prisión y multa “al asistente en audiencia ante el juez que ejerza la función de control de garantías, ante el juez de conocimiento, ante el tribunal o la Corte Suprema de Justicia, que se niegue deliberadamente a cumplir las órdenes del juez o magistrado”.[37] Se demandaba este precepto por supuestamente violar el principio de estricta legalidad, y la Corte Constitucional lo declaró inexequible por ese mismo motivo. “En resumen”, dijo la Corporación en esa providencia, “la norma atacada es demasiado vaga e imprecisa. Esta característica acarrea que la norma vulnere el principio de legalidad, el cual, como se ha señalado, se aplica en forma más estricta en el derecho penal”. El razonamiento que, en esencia, la condujo a esa conclusión fue el siguiente.

44.4. La Corporación constató entonces que la norma penalizaba al que, dentro de ciertas condiciones, se negara “deliberadamente a cumplir las órdenes del juez o magistrado”. Dijo al respecto que, primero, “no se deduce de la norma cuáles serían los mandatos judiciales que deben ser cumplidos en todo caso por los asistentes”. La formulación normativa, consideró la Sala Plena, permitía incluir como típicas conductas de desobediencia a órdenes muy diversas: “tan diversas como las relacionadas con la actitud o apariencia de un asistente a la audiencia, es decir, con la forma en que se viste, se expresa o se comporta en el recinto”. Advirtió también que la norma sancionaba la desobediencia deliberada, y puso de presente: “[a]demás, no es claro cómo se establecerá si la negativa a cumplir una orden es deliberada. Ello puede abarcar situaciones que van desde el simple ensimismamiento del asistente a la audiencia, que no le permite saber que le ha sido impartida una orden, hasta la rebeldía abierta y agresiva contra los mandatos proferidos por el juez”. Por último, manifestó que además regulaba de un modo muy vago las personas sancionables: “[d]e la misma forma, la norma es demasiado vaga con relación a las personas que pueden ser

sancionadas por el desacato de la orden, pues la sanción puede imponerse al fiscal, al defensor, al representante del Ministerio Público o a cualquier asistente, sin establecer ninguna diferencia entre ellos en lo relacionado con el papel que cumplen dentro de la audiencia". Y concluyó:

"[...] De esta forma, la decisión del legislador de sancionar el incumplimiento deliberado de una orden dictada dentro de una audiencia por el juez o magistrado respectivo no se ajusta al principio de legalidad, por cuanto la norma creada carece del grado de concreción, precisión y especificidad que requiere una disposición penal para hacer posible que los ciudadanos sepan con claridad, y anticipadamente, cuáles son las conductas que les pueden acarrear una sanción penal. Así, la indefinición del tipo penal acusado concede a los jueces una discreción demasiado amplia, casi absoluta, para determinar cuándo se ha incumplido una orden suya de manera deliberada. Con ello se vulnera el principio de la reserva legal para la determinación de los delitos y, además, se permite que incluso las conductas más nimias lleguen a ser sancionadas drásticamente con base en las interpretaciones judiciales acerca de la disposición impugnada. Por ello, cabe concluir que la norma atacada desconoce el principio de legalidad, lo cual genera su inconstitucionalidad".[38]

44.5. Aun cuando esa norma declarada inexistente es similar en algunos puntos a la que ahora se examina, tiene también ciertas diferencias. La demandada en esta ocasión no es una norma penal, mientras la declarada inexistente en esa sentencia sí lo era. Además, en esta oportunidad la sanción es una multa convertible en arresto, en cambio en la otra estaba integrada por multa y prisión. Aparte, esta vez la consecuencia es imponible a quienes desobedezcan o falten al respeto a los alcaldes; a diferencia de la entonces declarada inexistente, que no se imponía sino por desobediencia a la autoridad judicial (y no por faltarle al respeto). Finalmente, como es obvio, en ese caso había que agotar un proceso penal previo, con todas las garantías, y la pena era imponible por un juez, quien debía ser un tercero. En cambio, el precepto acusado en este proceso instituye una sanción que puede imponerse luego de un procedimiento sumario administrativo, y quien la puede imponer no es un juez sino el alcalde municipal o distrital, que a su vez podría ser el ofendido por la falta de respeto o quien dictó la orden incumplida.

46. Estas notas o particularidades de la disposición acusada llevan a la Corte a sostener que

la intensidad del juicio de estricta legalidad no debe ser tan riguroso como el que se adelantó en la sentencia C-897 de 2005, que declaró inexequible la norma entonces demandada. Ello porque en ese contexto se analizaba una norma impositiva de penas delictivas, entre ellas la de prisión, y no de sanciones correccionales. Ahora bien, eso no indica que el juicio deba ser como el de la sentencia C-037 de 1996. El nivel de interferencia de la medida entonces analizada es sin duda menor que el de la examinada en este fallo. i. Esa vez la norma no contemplaba como posible la pérdida de la libertad personal. En cambio esta vez sí. ii. Esa disposición facultaba a autoridades jurisdiccionales para imponer la sanción. Esta otra faculta es a los alcaldes. iii. En esa oportunidad, la norma estaba contemplada en un proyecto que acabó siendo Ley Estatutaria. Esta ley es ordinaria. iv. Esa otra norma disponía expresamente las etapas del procedimiento. En esta ocasión sólo se dice que debe ser un procedimiento sumario administrativo. Es razonable entonces que el juicio de estricta legalidad de este proceso tenga un nivel intermedio de rigurosidad.

47. En efecto, la ahora enjuiciada es una medida correccional no penal, pues no impone penas de carácter delictivo. No contempla tampoco una sanción policial, toda vez que no está dentro de las medidas relacionadas en la Ley 1551 de 2012 con el mantenimiento del orden público, que es el ámbito del derecho de policía (CP art. 218).[39] Pero lo cierto es que puede implicar la privación de la libertad personal (CP art. 28). Y el goce efectivo de esta libertad es indispensable para el ejercicio de otros derechos y libertades. Una persona sometida a encierro o aislamiento no sólo experimenta problemas por ejemplo para desarrollar libremente su personalidad (CP art. 16), informarse y expresar sus opiniones (CP art. 20), sino que además se expone a notorias interferencias en su intimidad (CP art. 15) y a impedimentos para trabajar (CP art. 25), disfrutar de sus vínculos familiares (CP arts. 5 y 42), ejercer sus derechos políticos (CP art. 40), y así también para participar activamente en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La libertad protegida en el artículo 28, como ha dicho esta Corte, funciona “a manera de cláusula general”, que “representa la máxima tutela y reconocimiento a la libertad”.[40] Al ser la cláusula general de libertad, el artículo 28 es una protección a su vez de todos los demás derechos y libertades. O, según lo dijo esta Corporación en otra oportunidad:

“[...] La frase inicial del artículo 28 que constituye una cláusula general de libertad, y el carácter directo e inescindible de la relación que existe entre este artículo y otras

disposiciones constitucionales favorece una interpretación expansiva del contenido de sus garantías que permita la realización plena de su texto".[41]

48. Al ser de tal trascendencia la libertad personal, la regulación de las condiciones que autorizan al Estado para privar de ella a un individuo deben estar lo suficientemente determinadas en la Ley. Esta es una manera de asegurar, no solamente el goce efectivo del derecho a la libertad personal y de los demás derechos y libertades, sino también de proteger el funcionamiento de la democracia constitucional. Una democracia sólo puede funcionar adecuadamente, si las personas no son sustraídas de modo arbitrario de las deliberaciones, los debates y contiendas democráticas previstas o autorizadas por la Constitución. El control de constitucionalidad sobre una medida como la examinada en este caso, si bien no tiene entonces que ser tan riguroso como el ejercido sobre normas estrictamente penales, debe garantizar el mayor grado de precisión posible en la definición de las conductas sancionables.

49. Esto tiende a ser más importante cuando se juzgan sanciones imponibles por autoridades administrativas, que precisamente pueden ser las ofendidas por el comportamiento tipificado. Una regulación así no puede ser altamente indeterminada porque erosionaría la separación de funciones (CP art. 113). En efecto, si se tipifican de un modo impreciso, equívoco o ininteligible las conductas sancionables por un alcalde, en cabeza de este último quedaría también la función de integrar la norma con su propia voluntad normativa; es decir, colmaría sus déficits de acuerdo con una voluntad distinta de la del legislador. Con lo cual el alcalde asumiría funciones de juzgar, pues se las atribuye la Ley directamente, pero adicionalmente de completar las deficiencias de la norma aplicable. Pero estas dos funciones deberían estar separadas. Y si además es el alcalde el propio ofendido, por ejemplo por el irrespeto, o incluso por el desacato, sería entonces ciertamente el juzgador y además de eso, en alguna medida, también parte. La Constitución exige, por respeto a los derechos, a la democracia y a la separación de funciones, que una sanción con las características señaladas, en las circunstancias normativas antes indicadas, sólo se aplique si sus elementos están formulados de manera suficientemente clara, precisa e inequívoca. La Sala pasa a definir si la medida bajo control satisface esta condición.

50. La Corte Constitucional, al analizar el artículo demandado, advierte que no establece si se requiere intermediación de juez para convertir la sanción de multa en arresto. Es

constatable a partir del texto mismo de la regulación, que la norma cuestionada no define inequívocamente quiénes son los sujetos sancionables. El enunciado bajo control no es tampoco inequívoco al definir qué tipo de órdenes son aquellas cuya desobediencia desencadena la imposición de las sanciones. El precepto no estatuye con precisión cuáles son las conductas susceptibles de encuadrarse como faltas de respeto al alcalde. No define en qué consiste el procedimiento sumario administrativo. Tampoco predetermina los criterios para graduar la sanción imponible. Y todos estos defectos, salvo el que primero se enuncia, son insuperables con arreglo a métodos de interpretación jurídica. A continuación, la Sala Plena pasa a exponer cada uno de ellos.

51. El primer déficit de legalidad en la norma acusada estriba en que no define si la convertibilidad de las multas en arresto necesita un pronunciamiento previo de autoridad judicial competente. Sólo establece que “[l]a conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley”. La disposición hace, como puede verse, un reenvío a otra ley, que sería la encargada de establecer las condiciones para convertir la multa en arresto. Si bien podría haber una imprecisión, porque la norma no especifica cuál sería esa ley, ni si esa ley debe asegurar un pronunciamiento previo de autoridad judicial, lo cierto es que este problema de indeterminación es superable con arreglo a un método de interpretación conforme a la Constitución. En efecto, la Constitución estatuye directamente que “[n]adie puede ser [...] reducido a prisión o arresto, ni detenido [...] sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente” (CP art. 28). Y la Corte ha señalado que las autoridades administrativas no pueden imponer arrestos,[42] ni multas convertibles en arresto si no hay orden de autoridad judicial competente.[43] Allí donde dice, entonces, que “[l]a conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley”, debe entenderse que también se gobiernan por lo prescrito en la Constitución, que establece una reserva judicial para la sanciones privativas de la libertad.

52. Pero además la disposición tiene otros déficits, aparte de ese. No establece, de otro lado, de manera inequívoca quiénes son los sujetos sancionables en virtud suya. El numeral 9 no lo hace, pues se limita a señalar que las sanciones son imponibles por el alcalde a quienes “le desobedezcan” o “le falten al respeto”. Esta falta de ulterior caracterización podría conducir a pensar que son sancionables todas las personas que desobedezcan al alcalde o le falten al respeto. No obstante, una conclusión diferente surge si se tiene en cuenta que el encabezado del literal d), al cual pertenece el precepto demandado, dice que

la de imponer sanciones en estos casos es una facultad del alcalde “[e]n relación con la Administración Municipal”. Con lo cual podría pensarse entonces que son sancionables únicamente los servidores públicos municipales. Sin embargo, esta conclusión tampoco es definitiva, pues ¿no podría entenderse que cuando la Ley le otorga esa función al alcalde “[e]n relación con la Administración Municipal”, le atribuye una competencia para sancionar a cualquier habitante siempre que esto asegure el buen funcionamiento de la Administración Municipal? Ciertamente. Sobre todo si se tiene en cuenta lo siguiente.

53. El encabezado que se identifica con el literal “d)” no define en uno u otro sentido ese asunto. Tampoco lo hace el artículo reformado (artículo 91 de la Ley 136 de 1994). Y por su parte el encabezado del artículo reformatorio aclara qué va a reformar, pero no esclarece el sentido de lo reformado. A eso debe sumarse que ninguno de los otros artículos de la Ley 1551 de 2012 dice quiénes pueden ser sancionados con las medidas previstas en la disposición que ahora se demanda. Esto tampoco puede inferirse unívocamente de los antecedentes de la Ley, ni de su finalidad, ni de la historia fidedigna de su establecimiento. Podría decirse que esto no es suficiente para concluir que la norma vaya a conducir, en la práctica, a una incertidumbre en torno a quiénes son los potenciales destinatarios de las normas. No obstante, es revelador confirmar el efecto de esta equivocidad en las intervenciones que defendieron la constitucionalidad de la norma en este proceso.

54. Nótese que según todos los intervenientes y el Ministerio Público la disposición debe declararse exequible. Pero no puede pasar inadvertido que quien intervino a nombre del Senado de la República reconoció la falta de claridad del precepto. Y entre quienes sostuvieron que era lo suficientemente claro, hay interpretaciones incompatibles en cuanto al universo de sujetos al que se aplica. El interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público adujo que la norma “contempla a un sujeto pasivo indeterminado, no calificado, que desobedezca o falte al respeto al alcalde”. Con lo cual indicó que las sanciones se imponen a quien quiera que desobedezca o falte al respeto a los alcaldes, con independencia de si son servidores municipales. En cambio, la Vista Fiscal postuló que la norma estatuye sanciones aplicables únicamente “a los servidores que hacen parte de la administración municipal”. Este no es resultado fortuito o accidental, en criterio de la Corte. Se debe a un problema de determinación de la norma acusada.

55. La disposición tiene un defecto más, que la hace equívoca. No especifica la clase de

órdenes del alcalde, cuyo desacato puede originar las sanciones allí contempladas. Como lo señaló la Corte en la sentencia C-897 de 2005, esta es una fuente de interferencia en los mandatos del principio de estricta legalidad. Y en esta norma tal vez no sea suficiente, por sí misma, para juzgarla inexequible, como pudo ocurrir en aquella oportunidad. Pero no puede dejar de tenerse en cuenta que el artículo acusado tipifica como sancionable con multa convertible en arresto la desobediencia, al parecer, de cualquier orden. No dice, como lo hacía por ejemplo la estudiada en la sentencia C-037 de 1996, que sólo las órdenes dictadas por el alcalde en ejercicio de sus funciones. Tampoco determina el grado de generalidad de la orden. El Procurador considera que debe tratarse concreta y particularmente de una orden “impartida a una persona”. Pero la norma no hace esa especificación. No hay certeza, por lo tanto, de si también pueden imponerse multas convertibles en arresto por desobedecer órdenes del alcalde con carácter general, abstracto e impersonal.

56. Pero lo más importante es que la disposición hace un reenvío a otra especie de norma, de jerarquía inferior a la Ley, que es la orden dictada por el alcalde. Esta remisión debería tener, sin embargo, algunas precisiones que la norma no hace. El texto demandado no especifica si debe tratarse de una orden conocida públicamente. Tampoco establece el nivel de claridad, precisión y univocidad que debe tener para ser obligatorio obedecerla o, en caso contrario, verse justamente sometido a las sanciones. El tipo cuestionado parece entonces que pretende precisión, claridad y univocidad al establecer como sancionable no cualquier desobediencia, sino la de las órdenes impartidas por los alcaldes. Pero al no establecer ninguna exigencia en cuanto a las características de estas, hace una remisión a una entidad normativa que podría ser insuficiente para colmar la indeterminación ya presente en la norma demandada. El precepto acusado, en suma, reenvía a una norma (una orden) que podría ser altamente imprecisa, abierta, indeterminada y equívoca, y que podría violar indirectamente el principio de estricta legalidad.

57. Esta equivocidad es también insuperable a partir del contexto legislativo, de sus principios, su historia y sus finalidades. Ninguna otra disposición de la Ley determina las características de las órdenes cuyo desacato justifica las sanciones. Podría pensarse que en vista del sistema jurídico en el cual se inserta, debe tratarse de órdenes ajustadas a la Constitución y la ley. Eso es razonable. Pero esto no colma las otras deficiencias. No es posible, a partir de la Constitución o la ley, ni de sus principios o finalidades, establecer si

las sanciones aplicables en virtud del precepto demandado pueden ser impuestas sólo ante el desacato de órdenes concretas y particulares, como lo sostiene el Concepto Fiscal, o si también ante la desobediencia de órdenes generales, abstractas e impersonales dictadas por el alcalde. Y todavía más: es razonable entender que sólo puede sancionarse, conforme a la norma acusada, la desobediencia frente a órdenes del alcalde que sean claras, precisas e inequívocas. Pero incluso una especificación así, hecha de manera tan general, es insuficiente para dar certeza a los destinatarios de la norma acerca de las consecuencias jurídicas de sus comportamientos cuando se vean ante la decisión de si acatar o no una orden emitida por el alcalde.

59. Aparte de estos defectos en la regulación, en concepto de la Corte hay una quinta falla: a diferencia de la norma que se estudió en la sentencia C-037 de 1996, en la cual se decía expresamente en qué consistía el procedimiento indicado para imponer la sanción, este precepto no describe en qué consiste el procedimiento sumario a llevarse a cabo previamente a la sanción del infractor. Dice el texto que se debe tratar de un "procedimiento sumario administrativo". Pero la Ley 1551 de 2012 no especifica en ningún otro artículo en qué consiste este procedimiento administrativo denominado "sumario". El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) no menciona un trámite así. El Código de lo Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), derogado por aquél, tampoco contempla un procedimiento especial denominado "sumario administrativo". Ciertamente, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo establece que los procedimientos administrativos sancionatorios no regulados por otras leyes se deben sujetar a sus disposiciones. Eso haría pensar que debe aplicarse el procedimiento allí previsto para imponer las sanciones de la norma acusada. Pero esta conclusión no es definitiva, como pasa a exponerse.

60. Cuando la Ley habla de procedimiento "sumario", puede entenderse que consiste en la garantía de una oportunidad del presunto infractor para ser oído y nada más. Con lo cual, el hecho de que el procedimiento pueda ser sumario se interpretaría como autorización para surtir un procedimiento reducido, y no el más completo que regula el nuevo Código de Procedimiento Administrativo. De ese modo se le podría dar un efecto útil a la expresión 'sumario', que da la idea de sintetizar o reducir. Pero de nuevo esto tampoco es decisivo. En todo caso, también queda la posibilidad de sostener que las sanciones de la norma acusada sólo podrían aplicarse cuando el legislador regule especialmente el citado

procedimiento “sumario” administrativo. Pero ante todas estas posibilidades, los potenciales destinatarios de la norma quedan ante la incertidumbre de si su incumplimiento a una orden del alcalde es efectivamente sancionable sin una regulación expresa del procedimiento sumario. E incluso si asumen que puede serlo con arreglo a procedimientos ya instituidos, podrían tener incertidumbre en torno a las etapas del mismo, los mecanismos de defensa, los recursos susceptibles de ejercerse y los términos para intervenir.

61. Finalmente hay un último déficit en la formulación de la norma. Dice que los alcaldes pueden imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, “según la gravedad”. No obstante, no establece absolutamente ningún parámetro para definir la gravedad. La norma es entonces incierta, pues además de que no define cuáles son las conductas sancionables sugiere que estas pueden ser de distinta gravedad, pero al mismo tiempo no fija ningún criterio para hacer la dosimetría de la gravedad del comportamiento. Los criterios podrían entonces ser muy variados, e ir desde las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se presenten los comportamientos sancionables, hasta las características personales de quienes los cometan. Y unos criterios podrían ser usados por algunos alcaldes y otros por otros. Esta deficiencia no es superable con arreglo al texto demandado, y el contexto legislativo en el cual se encuentra no dice tampoco nada al respecto. La aplicación analógica de causales para medir la gravedad, dado que se trataría de una analogía *in malam partem*, está por lo demás prohibida por el mismo principio de estricta legalidad (*nullum crimen nulla poena sine lege stricta*). De manera que la disposición objeto de control no asegura una aplicación cierta, calculable y predecible en los casos concretos.

62. En definitiva, la disposición no ofrece suficiente certeza en torno a ejes fundamentales de toda norma sancionatoria, como son: (i) los sujetos destinatarios, (ii) el contenido normativo (qué se prohíbe o sanciona), (iii) a través de cuál procedimiento se impone la sanción, y (iv) cómo se dosifica esta última. Y las consecuencias de esta indeterminación no se agotan en un problema de incertidumbre. También se traducen en un problema de libertad (CP arts. 16 y 28). La finalidad última del principio de estricta legalidad es asegurar el más alto grado posible de libertad. Para que esto se dé, las personas requieren seguridad de antemano sobre las consecuencias de sus conductas. Una norma con un grado insuperable de indeterminación afecta más la libertad general de acción que otra en la cual se precisen e individualicen de modo puntual las conductas susceptibles de sanción legal.

Una norma que delimita con demasiada imprecisión la frontera que divide lo sancionable de lo que no lo es, puede conminar a los destinatarios a refrenar muchos de sus comportamientos, comprendidos difusamente en la formulación típica, para no verse atrapados de imprevisto en las “mallas de la ley”.[44] Con lo cual pierden entonces, sin justificación democrática, parte de su libertad.

63. Pero para terminar, la Corte considera que debe llamar la atención sobre el hecho de que normas sancionatorias como esta, debido a su indeterminación, conducen también a un problema institucional u orgánico de ordenamiento constitucional al no separar funciones que deberían estarlo como son las de determinar las conductas sancionables, que le corresponde al legislador (CP arts. 28 y 29), y la de juzgar si un individuo ha incurrido en esas conductas. Adicionalmente, se traduce en un problema de imparcialidad administrativa (CP art. 209), pues no suministra los criterios para que el encargado de juzgar si es aplicable la sanción (en este caso el alcalde) alcance a apartar su condición de parte del proceso de enjuiciamiento del presunto infractor. En últimas, la indeterminación de normas que pueden acarrear privación de la libertad se convierte en un problema de asegurar el funcionamiento de la democracia constitucional. Si no se garantiza el derecho a no ser sustraído arbitrariamente de las deliberaciones, debates y contiendas democráticas, se pierde una de las condiciones que hacen posible la democracia constitucional.

64. Por las anteriores razones, la Corte Constitucional declarará inexequible el numeral 9, contenido en el literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el numeral 12 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 ‘Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE numeral 9, contenido en el literal d) del artículo 29 de la

Ley 1551 de 2012 ‘Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’, por violar el principio de estricta legalidad en materia de sanciones.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa médica

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El artículo 91, literal d), numeral 9, de la Ley 136 de 1994 decía: “Funciones. 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. || Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: [...] d) En relación con la Administración Municipal: [...] 9. Imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, según la gravedad, a quienes le desobedezcan [sic], o le falten al respeto, previo procedimiento sumario administrativo donde se observe el debido proceso y el derecho de defensa, de conformidad con los acuerdos correspondientes. || La oportunidad para el pago y la conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley. [...].”

[2] Sentencia C-514 de 1995 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). La Corte declaró adoptó la siguiente parte resolutiva: “Declarar EXEQUIBLES el artículo 289 del Decreto 1333 de 1986 ‘por el cual se expide el Código de Régimen Municipal’, y el artículo 91 de la ley 136 de 1994, ‘por la cual se dictan normas tendientes a modernizar el funcionamiento de los municipios’.”

[3] Sentencia C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En esa oportunidad, la Corte Constitucional fijó una doctrina luego reiterada en múltiples ocasiones en torno a los distintos alcances y modalidades de cosa juzgada constitucional. Reiterada por ejemplo en la sentencia C-720 de 2007 (MP -e-. Catalina Botero Marino. AV. Catalina Botero Marino).

[5] Sentencia C-825 de 2004 (MP.-e- Rodrigo Uprimny Yepes. AV. Álvaro Tafur Galvis. AV. Jaime Araújo Rentería). La Corte, en esa oportunidad, estudiaba una acción pública dirigida sólo contra un fragmento del artículo 91, Ley 136 de 1994 que decía: “Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: [...] B) En relación con el orden público: [...] 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 embriagantes”. La Corporación sostuvo que la disposición

estaba cubierta por una cosa juzgada sólo aparente. Dijo, sobre los efectos de la sentencia C-514 de 1995: “[...] Esa sentencia no limitó expresamente el alcance de la decisión de la Corte a los cargos analizados, por lo cual podría entenderse que la cosa juzgada formal frente al artículo 91 de la Ley 136 de 1994 es absoluta. Sin embargo, un análisis detenido de ese pronunciamiento indica que el estudio de la Corte recae únicamente sobre el inciso final de ese artículo, referido a la adición o modificación presupuestal, por parte del alcalde o de los cuerpos colegiados. Además, el artículo 91 no fue demandado en su totalidad sino únicamente el actor atacó ese inciso final. [...] De conformidad con lo anterior, visto el aparte acusado y el análisis y motivación de la sentencia C-514 de 1995, encuentra esta Corte que la cosa juzgada frente al literal demandado en la presente ocasión es meramente aparente, pues los apartes relativos a las facultades del alcalde en materia de orden público no fueron demandados en aquella oportunidad y la sentencia no hizo ninguna consideración que justificara su constitucionalidad. No existe entonces cosa juzgada formal frente al literal acusado en la presente demanda.”

[6] Sentencia C-539 de 2008 (MP. Humberto Sierra Porto. SPV. Jaime Araújo Rentería. AV. Jaime Araújo Rentería). En esa ocasión, al respecto, dijo la Corte: “[...] El texto de la disposición acusada es el siguiente: ARTÍCULO 137. NUEVA SEDE DEL CONGRESO. Adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República” y está inserta en el Capítulo V de la Ley 1151 de 2007, el cual se titula “Disposiciones finales”. Ahora bien, aunque esta disposición no tiene un contenido deóntico claro, al parecer consagra un proyecto de inversión específico consistente en la construcción de una nueva sede del Congreso de la República, se trataría por lo tanto de una norma de carácter instrumental la cual debe tener una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo”.

[7] Sentencia C-539 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa). En ese fallo se fijaron del siguiente modo las hipótesis en las cuales procede la integración normativa por parte de la Corte: “[...] En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es

necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. || En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo. || Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad””.

[8] Sentencia C-516 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araújo Rentería y Rodrigo Escobar Gil).

[9] Sentencia C-228 de 2002 (MMPP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. AV. Jaime Araújo Rentería).

[10] Sentencia C-256 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araújo Rentería).

[11] Sentencia C-256 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araújo Rentería). En concreto la Corte sostuvo, al respecto: “[...] En el presente caso, la expresión “cuando las circunstancias lo aconsejen practicará allanamiento al sitio donde el niño, niña o adolescente se encuentre”, contenida en el artículo 106 de la Ley 1098 de 2006”, no tiene un contenido deóntico claro que pueda ser comprendido sin necesidad de acudir a otros elementos presentes en el mismo artículo 106 o en otras normas de la Ley 1098 de 2006. En efecto, para determinar si la facultad conferida por el legislador al defensor o comisario de familia para allanar un domicilio ajeno cumple con los requisitos constitucionales reseñados en la sección 3 de esta sentencia, es necesario examinar cómo definió el

legislador tales “circunstancias” y para ello, deben ser valoradas las expresiones “indicios”, “situación de peligro” contenidas en el mismo artículo 106 de la Ley 1098 de 2006, y la frase “la urgencia del caso lo demande”, contenida en el numeral 6 artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, que regulan la facultad de rescate asignada a los defensores y comisarios de familia, y que establece: || [“]Artículo 86. Funciones del comisario de familia. Corresponde al comisario de familia: (...) 6. Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.”] || Por lo anterior, procede la Corte a integrar la unidad normativa del artículo 106 de la Ley 1098 de 2006 y, por tanto, a examinar si la figura del allanamiento y rescate, tal como fue diseñada por el legislador en los artículos 86, numeral 6 y 106 de la Ley 1098 de 2006 es constitucional”.

[12] Sentencia C-373 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis). La Corte Constitucional manifestó en esa providencia, al resolver la demanda contra una norma por supuestamente permitirle al Congreso interferir en una gestión del Gobierno, que la disposición acusada contemplaba una competencia enmarcada dentro de las atribuciones de control político del primero sobre el segundo. Expuso entonces algunas de las actividades que puede adelantar el Congreso para ejercer control político sobre el Gobierno y la administración: “[...] la función de control político que le es propia y que le permite por ejemplo i) solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado ii) determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de éstos, iii) recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones, iv) citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones, v) proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, vi) emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante. (arts. 135, 136 y 137 C.P.).”

[13] Sentencia T-983a de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En esa oportunidad, al definir un problema suscitado dentro del contexto del ejercicio de un mecanismo de control político, la Corte sostuvo cuáles eran las finalidades últimas de la división de funciones (entre las cuales está la de control), y señaló justamente: “[...] La separación funcional del Estado en

distintas ramas y órganos del poder público, tiene como objetivo primordial racionalizar el ejercicio de dicho poder, garantizando al mismo tiempo, la libertad de los asociados, y el desarrollo eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. En efecto, la separación funcional permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, por ende, restringir su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y; por otra, asegura que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones. Dicho manejo técnico se orienta a lograr que en un mediano o largo plazo exista una eficiente utilización y asignación de los recursos limitados del Estado y, por tanto, se pueda cumplir con las finalidades constitucionales impuestas a cada órgano o rama del poder público por el Constituyente.”

[14] Sentencia C-246 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández). Entonces, al examinar la constitucionalidad de unas normas, demandadas sobre la base de que violaban entre otros principios el de separación de poderes, la Sala Plena señaló las razones que justificaban la división de funciones y sostuvo que el Constituyente había tomado en cuenta como “una realidad que el poder no sólo debe dividirse para que no se concentre sino que también debe controlarse para que no se extralimite”.

[15] Sentencia C-272 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero). En ese fallo se demandaba una norma que le permitía al Presidente de la República delegar en las comisiones de regulación de servicios públicos la competencia de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia, con fundamento en que violaba el artículo 370 de la Carta. La Corte sostuvo entonces que la regulación y el control de los servicios públicos están en cabeza del “Estado”, según el artículo 365 de la Constitución, y sobre el alcance de ese término (‘Estado’) en materia de servicios domiciliarios dijo: “[...] Nótese que esta norma atribuye genéricamente esa función de regulación al Estado, sin señalar explícitamente que ésta corresponde a una determinada institución específica. Ahora bien, esta Corte ha señalado que en general la palabra Estado se emplea en la Carta para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales. Por ende, cuando una disposición constitucional se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales”.

[16] Así, por ejemplo, pueden controlarse no sólo los actos de prestación del servicio propiamente dichos, sino también los actos en los cuales se comunica la suspensión o corte de los mismos. Ver sentencia T-1108 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis). En ese caso, la Corte tuteló el derecho al debido proceso, entre otras razones “[...] porque los actos administrativos deben motivarse, y tanto el INPEC como el accionante desconocen las razones que condujeron a la accionada a suspender el servicio, no obstante haber recibido el abono acordado”.

[17] El artículo 39 de 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 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, dice que pertenecen a la Administración Pública “los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y [t]odos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano”. Por su parte, el artículo 38 de la misma Ley establece que hacen parte de la rama ejecutiva del sector descentralizado por servicios “las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios”. Y también pertenecen a él “Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público”. Con lo cual, según la sentencia C-736 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Jaime Araújo Rentería) de la Corte Constitucional, pertenecen también al sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva “las empresas mixtas o privadas de servicios”.

[18] Sentencia C-1191 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra). En esa ocasión, la Corte declaró inexistente una norma legal que autorizaba al Contralor General de la República para ejercer funciones de fiscalización de fondos públicos del orden departamental y municipal, mediante acto administrativo debidamente motivado. La Corporación sostuvo que eso violaba el artículo 272 de la Carta, toda vez que “[...] los recursos propios de las entidades territoriales, constituidos por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad o de las rentas tributarias obtenidas en virtud de fuentes tributarias, a saber, impuestos, tasas y contribuciones propias” debían ser sometidos a control fiscal por las contralorías de las respectivas entidades territoriales.

[19] Gacetas del Congreso Nros. 73 del martes 20 de marzo de 2011 (p. 19), 357 y 359 del miércoles 13 de junio de 2012 (p. 7 en ambas Gacetas). La norma fue pensada para incluir dentro del control especial a todas las empresas de servicios públicos domiciliarios, “sean públicas o privadas”.

[20] De hecho, en la exposición de motivos del proyecto que acabó convirtiéndose en la Ley 1551 de 2012, puede leerse: “[...] el actual proyecto busca dotar a los Municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional. [...] Queremos hacer realidad en la extensa y diversa geografía nacional la condición esencial del municipio de servir como célula base de la estructura político administrativa, en especial en la misión de mantener cohesionada la democracia desde su nivel más básico y próximo al ciudadano, en torno a autoridades locales fuertes, legitimadas gracias a los ejercicios de transparencia y participación ciudadana efectiva”. Gaceta del Congreso Nro. 191 del jueves 14 de abril de 2011, p. 23. También puede observarse en el Informe de Ponencia para primer debate en Cámara del proyecto: “[...] se busca que [...] el municipio, como célula básica de la organización del Estado, sea el [...] primer intérprete de la comunidad”. Gaceta del Congreso Nro. 337 del martes 31 de mayo de 2011, p. 1.

[21] Sentencia C-599 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz). En esa oportunidad, la Corte decidía la demanda instaurada contra una norma que les confería a los personeros competencia para sancionar a las empresas prestadoras de servicios domiciliarios, por infracciones en perjuicio de los habitantes del correspondiente municipio. La Corte entendió que la norma acusada les reconocía a los personeros una potestad de “control administrativo” y decidió declararla inexistente, pues sostuvo que el control administrativo sobre dichas entidades era competencia exclusiva del Presidente de la República, autoridad que podía ejercerla por medio de la Superintendencia. Por lo mismo, el legislador no podía darle esa atribución a otra autoridad -como los personeros-. En concreto dijo, sobre la interpretación del artículo 370: “[...] Este control administrativo que realiza la Superintendencia sobre las entidades prestadoras de servicios públicos es distinto del control disciplinario que la Constitución les asigna a los Personeros Municipales y a la

Procuraduría General de la Nación, pues este último se dirige a investigar y sancionar la conducta oficial de los funcionarios o empleados públicos por incumplir los deberes propios del cargo ya sea por omisión o por extralimitación de funciones, como por infringir la Constitución y las leyes. Estos dos controles tienen origen constitucional y no se excluyen entre sí, puesto que su finalidad es distinta, además de que los sujetos sobre los que recae cada uno también difiere, en el primer caso versa sobre las “entidades” que prestan servicios públicos (art. 370 C.N.) mientras que en el segundo, sobre los empleados públicos o las personas que desempeñen funciones públicas en tales empresas (arts. 118, 277 y 278 C.N.).”

[22] Sentencia C-246 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández). En ese fallo la Corte caracterizó el control político del siguiente modo: “[...] En la práctica dicho control consiste en una valoración crítica, una suerte de vigilancia o fiscalización que hace el órgano legislativo acerca de la actuación del gobierno. En este tipo de control, la decisión, acto o decisión del ente controlado más que analizarse frente a una norma en concreto se enfrenta a la valoración política del legislativo. Además, en la praxis de este control político el elemento oportunidad juega un papel significativo, dado que puede ser ejercido cuando se estime políticamente más conveniente, con excepción de aquellos casos en que la Ley Fundamental señale el momento exacto en que debe aplicarse. Igualmente, desde el punto de vista de sus efectos el control político puede acarrear sanciones, aunque esta no es propiamente una de sus características esenciales, ya que en él lo relevante es la simple actividad de freno o limitación. Otro aspecto relevante en el control político es su imparcialidad, pues es indispensable que el órgano legislativo mantenga la suficiente distancia en relación con el Ejecutivo a fin de que al ejercer vigilancia no invada la órbita funcional del Ejecutivo y termine ejerciendo sus funciones, o desconociendo los atributos y competencias que la Carta le ha asignado.”

[23] Sentencia C-599 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz), antes referida. En esa oportunidad sintetizó las facultades de control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, admitidas por la Constitución, así: “[...] En desarrollo de las atribuciones de control y vigilancia, la Superintendencia inspecciona el funcionamiento de las empresas de servicios públicos, evalúa la gestión financiera, técnica y administrativa, verifica que las obras, equipos y procedimientos que éstas utilicen cumplan con los requisitos técnicos; vela por la adecuada prestación del servicio, su calidad y eficiencia, vigila que dichas entidades

cumplan las normas que las rigen, interviene para defender la participación y los derechos de los usuarios, vigila y controla el cumplimiento de los contratos con los usuarios, etc., además de contar con facultades sancionatorias, para los casos en que se infrinja la Constitución y la ley.” La Ley 142 de 1994 en su artículo 79 regula las funciones de la Superintendencia de Servicios Domiciliarios. Dicha norma ha sido reformada por la Ley 689 de 2001 y la Ley 1450 de 2011.

[24] Sentencia C-205 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra). En esa oportunidad, la Corte declaró inexequible, por violar el principio de legalidad, una norma que preveía como conducta punible el comercio con autopartes usadas de vehículos automotores y no demostrara su procedencia bajo el delito de receptación. Sostuvo en concreto que el precepto vulneraba el principio de legalidad debido a que su tipificación no era lo suficientemente precisa y específica. En ese contexto expuso que eran manifestaciones de este principio de legalidad las siguientes: “[...] El deber de observar la estricta legalidad comprende pues la obligación que tiene el legislador de respetar el principio de legalidad de las penas y de los delitos en sus diversas manifestaciones: 1) La prohibición de la analogía ( nullum crimen, nulla poena sine lege stricta ); 2) la prohibición del derecho consuetudinario para fundamentar y agravar la pena ( nullum crimen, nulla poena sine lege scripta ); 3) la prohibición de la retroactividad (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia ); 4) la prohibición de delitos y penas indeterminados (nullum crimen, nulla poena sine lege certa ); 5) el principio de lesividad del acto (nulla lex poenalis sine iniuria ); 6) el principio de la necesidad de tipificar un comportamiento como delito (nullum crimen sine necessitate) y 7) el derecho penal de acto y no de autor.”

[25] Sentencia C-939 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra). En ese fallo la Corte declaró la inexequibilidad de un Decreto legislativo, dictado un estado de conmoción interior. Con ese decreto había configurado diversos tipos penales orientados a criminalizar el hurto y contrabando de hidrocarburos. Al adelantar la revisión, sentó esa definición del principio de tipicidad.

[26] Genaro Carrió, por ejemplo, dice que “[...] todas las palabras que usamos para hablar del mundo que nos rodea, y de nosotros mismos, son, al menos, potencialmente vagas”. Carrió, Genaro R.: “Sobre los lenguajes naturales”, en Notas sobre Derecho y lenguaje, 4<sup>a</sup>

edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1994, p. 34. Alf Ross asegura por su parte “[...] que la mayor parte de las palabras son ambiguas, y que todas las palabras son vagas, esto es, que su campo de referencia es indefinido”. Ross, Alf: Sobre el Derecho y la justicia, Trad. Genaro R. Carrió, 3<sup>a</sup> edición, Buenos Aires, Eudeba, 2005, p. 170.

[27] Lo cual no quiere decir que no comprenda, en parte, un ejercicio de esa naturaleza. En la sentencia C-559 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa), al declarar inexcusable parte de un precepto penal por violar el principio de estricta legalidad, la Corte señaló que “[...] la mala redacción de una norma que define un hecho punible no es un asunto de poca monta sino que tiene relevancia constitucional, puesto que puede afectar el principio de legalidad penal estricta, ya que no queda clara cuál es la conducta que debe ser sancionada. Por ende, si en general en todos los campos del derecho, la buena técnica jurídica es siempre recomendable, en el campo penal es no sólo importante sino necesaria, pues los defectos de redacción de una disposición, que generen ambigüedad penal, pueden implicar la inconstitucionalidad de la norma en cuestión”.

[28] Sentencia C-232 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. . SV. Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra). En ese caso, la Corte Constitucional sostuvo que un tipo penal no violaba el principio de estricta legalidad, por más que presentara una imprecisión preliminar en la definición de la pena imponible, por cuanto se trataba de una superable, con arreglo a un entendimiento contextual, finalista y sistemático de la normatividad penal. En ese contexto sostuvo que “[...] cuando se presente una indeterminación insuperable en la descripción de las penas es evidente que se viola el principio de legalidad”. Ese mismo resultado es predictable de los tipos que presentan una indeterminación insuperable en la descripción del comportamiento punible”.

[30] En el ámbito del derecho penal delictivo puede verse la sentencia C-205 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra). En ese fallo, la Corte Constitucional sostuvo que un tipo penal que criminalizaba el comercio de autopartes de vehículos de procedencia ilícita violaba el principio de estricta legalidad penal, esencialmente porque los términos en los cuales estaba formulado presentaban una imprecisión tan grande, que no era posible establecer “una clara frontera entre cuándo resulta ser lícito o no comerciar con esta clase de mercancías”.

[31] Sentencia C-530 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). Dijo sobre esto: “[...] El derecho administrativo sancionatorio, a pesar de estar sujeto a las garantías propias de debido proceso, tiene matices en su aplicación y mal podría ser asimilado, sin mayores miramientos, al esquema del derecho penal. Como fue mencionado anteriormente, las exigencias propias del derecho penal no pueden aplicarse con la misma intensidad a este tipo de derecho sancionatorio”.

[32] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia número 17, del siete (7) de marzo de mil novecientos ochenta y cinco (1985) (MP. Manuel Gaona Cruz). Gaceta Judicial, Tomo CLXXXIII, Nro. 2422, p. 173. En esa ocasión, la Corte Suprema sostuvo, sobre el particular: “[...] Precísase además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el Derecho Punitivo es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment)”.

[33] Sentencia C-242 de 2010 (MP. Mauricio González Cuervo. AV. Luis Ernesto Vargas Silva). En esa ocasión, al declarar exequible una norma perteneciente al derecho administrativo sancionador, demandada sobre la base de que violaba el principio de estricta legalidad, la Corte sostuvo que el rigor de ese tipo de juicios en ocasiones se atenúa “[...] por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas”.

[34] Sentencia C-037 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. Vladimiro Naranjo Mesa, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Hernando Herrera Vergara, SV. José Gregorio Hernández Galindo, AV. Vladimiro Naranjo Mesa, Hernando Herrera Vergara, José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz).

[35] En relación con la exequibilidad del artículo 58-1 dijo: “[...] encuentra la Corte que la facultad del funcionario judicial de adoptar medidas correccionales frente a los particulares que incurran en alguna de las causales que justifican la adopción de medidas sancionatorias, tiene fundamento en el respeto que se le debe a la administración de justicia, eso sí sin perjuicio de otras determinaciones que puedan adoptar las demás

autoridades competentes. Lo anterior -valga anotarlo- tampoco significa sancionar dos veces a una persona por el mismo hecho, esto es, contrariar al principio “non bis in idem”, toda vez que se trata de determinaciones de naturaleza particular tomadas para cada caso por autoridades de competencia también diferente.” Sobre la constitucionalidad del artículo 59 sostuvo: “[...] Este artículo garantiza debidamente un debido proceso (Art. 29 C.P.), el derecho de defensa, y la posibilidad de cuestionar la decisión que imponga la medida sancionadora. En consecuencia, no merece reparo de constitucionalidad alguno, no sin antes aclarar que, no obstante tratarse de una disposición de orden procedural, su contenido se encuentra inescindiblemente ligado con el citado derecho fundamental y, por ende, debe hacer parte de una ley estatutaria de justicia. || La norma será declarada exequible”. En lo atinente a la exequibilidad del artículo 60 se puede leer: “[...] En cuanto al cuestionamiento que los intervenientes hacen a la norma, la Corte considera que ella se limita a establecer una consecuencia lógica de lo previsto en las disposiciones anteriores, eso sí, respetando el debido proceso y el derecho de defensa. Valdría agregar, como en varias oportunidades lo ha señalado esta Corporación, que el hecho de que la decisión de imponer la multa sólo pueda ser cuestionada mediante el recurso de impugnación, en nada significa que se vulnere el artículo 29 superior. De igual forma, no considera la Corte que el presente asunto trate de una atribución que comprometa las funciones de los otros órganos del Estado, pues -como se estableció- se trata de efectos y competencias diferentes frente a una misma situación. Piénsese, por ejemplo, que si un particular utiliza términos supuestamente desobligantes, el juez podría adoptar la “medida correccional”, sin que ello signifique que automáticamente deba prosperar algún otro tipo de sanción, pues ello depende de la valoración y de la decisión autónoma del órgano competente. || El artículo será declarado exequible, excepto la expresión “o de suspensión sin derecho a sueldo hasta por cinco días, tratándose de funcionarios o empleados”, que será declarada inexequible.”

[36] Sentencia C-897 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araújo Rentería. AV. Rodrigo Escobar Gil).

[37] La pena estipulada para ese delito era concretamente de “dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

[38] Sentencia C-897 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araújo Rentería. AV. Rodrigo Escobar Gil). La Corte también sostuvo que la norma era desproporcionada.

[39] La norma demandada hace parte del literal d) del artículo 29, que contempla las medidas de los alcaldes “En relación con la Administración Municipal”. Las medidas de orden público está reguladas en otro literal: en el literal B), que dice: “B) En relación con el orden público: || 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. || 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley; 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”.

[40] Sentencia C-301 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV. Fabio Morón Díaz, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero).

[41] Sentencia C-580 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SPV. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández). En esa oportunidad, la Corte revisaba la ley aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada.

[42] Sentencia C-530 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Jaime Araújo Rentería). En esa ocasión, la Corte declaró inexistente una norma que les daba competencia a las autoridades de tránsito para imponer sanciones de arresto, sobre la base de que “[l]a Constitución (CP. Art. 28) y la jurisprudencia han señalado inequívocamente que sólo los funcionarios judiciales pueden decretar sanciones privativas de la libertad”.

[43] Sentencia C-626 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz). En esa decisión se controlaba la constitucionalidad de una norma, según la cual las contravenciones hasta entonces sancionables con arresto debían ser sancionadas hacia adelante en principio con multa. Y

agregaba: “[e]n estos casos procederá la conversión de multa en arresto de conformidad con el artículo 49 del Código Penal, a razón de un día de salario mínimo legal diario por cada día de arresto”. La Corte declaró inexequible este último fragmento por violar la reserva judicial en materia de privación de la libertad, consagrada en el artículo 28 de la Constitución vigente. Dijo, al respecto: “[...] De la lectura del [precept]o, se desprende, sin ningún margen de duda que resulta contrario el segmento de la disposición referida, a lo dispuesto en la Carta Política, pues repárese que la atribución conferida a las autoridades administrativas para realizar conversiones de multas en arrestos en aquellas contravenciones sancionables actualmente con dicha pena, excepto en las contravenciones especiales definidas en las leyes 228 de 1995, 23 de 1991 y 30 de 1986, en virtud de lo previsto en el artículo 28 superior, es inexequible, ya que la facultad de ordenar la pena de arresto con relación a las personas que incumplan el pago de la multa, constituye una competencia única y exclusiva de las autoridades judiciales, las cuales son los únicos titulares para ordenar la privación de la libertad, como lo ha señalado la jurisprudencia sobre la materia”.

[44] Roxin, Claus. Derecho Penal. Parte general. Tomo I. Madrid. Thomson Civitas, 2010, p.138.