



Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
E. S. D.

**Referencia:** Acción Pública de Inconstitucionalidad (Numeral 6 del artículo 40  
Constitución Política de Colombia)

**Accionante:** Felipe Serrano Pinilla

**Asunto:** Demanda

Felipe Serrano Pinilla, mayor de edad y domiciliado en Bogotá, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 91519674, actuando en nombre propio, en ejercicio del derecho contenido en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, por este medio interpongo **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra las siguientes normas: (i) los numerales 3.2 y 3.4 del artículo 67 de la Ley 2195 de 2022, junto con el párrafo segundo de dicho artículo y (ii) los numerales 2.1 y 2.3 del artículo 68 de la Ley 2195 de 2022, junto con el párrafo primero de dicho artículo, en los siguientes términos:

### **I. NORMAS DEMANDADAS**

A continuación, se transcriben las normas acusadas y se subrayan los apartes demandados:

#### ***LEY 2195 DE 2022***

*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.*

(...)

*“**Artículo 67.** Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, el cual quedará así:*



*Artículo 25. Monto de las Multas a Personas Jurídicas. El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:*

*La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer sanciones pecuniarias a su favor, a los agentes del mercado, sean personas naturales o jurídicas, por la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las actuaciones administrativas, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de concentración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones, o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías.*

(...)

*3. Serán agravantes para efectos de dosificar la sanción, los siguientes:*

*3.1. El haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta;*

**3.2. La continuación de la conducta infractora una vez iniciada la investigación;**

*3.3. La reincidencia o existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con el incumplimiento de compromisos adquiridos con la Autoridad de Competencia, o de las órdenes impartidas por esta.*

**3.4. La conducta procesal del infractor tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso, incluyendo la presentación de solicitudes que sean evidentemente improcedentes.**

(...)



**PARÁGRAFO 2o. Por cada circunstancia agravante en la que incurra el infractor, procederá un aumento de hasta el diez por ciento (10%) sobre el importe de la multa a imponer, sin exceder en ningún caso los límites sancionatorios previstos en la ley.”**

“**Artículo 68.** Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, el cual quedará así:

*Artículo 26. Monto de las Multas a Personas Naturales. El numeral 16 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:*

*La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer sanciones a su favor de hasta dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (2.000 SMLMV), contra el facilitador, sea persona natural o jurídica, que colabore, autorice, promueva, impulse, ejecute o tolere la violación de las normas sobre protección de la competencia por parte de un agente del mercado.*

(...)

2. Serán agravantes para efectos de dosificar la sanción, los siguientes:

**2.1. Continuar facilitando la conducta infractora una vez iniciada la investigación;**

2.2. *La reincidencia o existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia, o con el incumplimiento de compromisos adquiridos con la Autoridad de Competencia, o de las órdenes impartidas por esta.*

**2.3. La conducta procesal del facilitador tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso, incluyendo la presentación de solicitudes que sean evidentemente improcedentes.**

**PARÁGRAFO 1o. Por cada circunstancia agravante en que incurra el facilitador, procederá un aumento de hasta el diez por ciento (10%) sobre**



**el importe de la multa a imponer, sin sobrepasar en ningún caso los límites sancionatorios previstos en la ley.”.**

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Las normas constitucionales vulneradas son los artículos 6, 29, 33 y 83 de la Constitución Política de Colombia, así como el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## III. SÍNTESIS

Los artículos 67 y 68 de la Ley 2195 de 2022 modificaron los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, que regulan la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio por el incumplimiento de las disposiciones sobre la protección de la competencia.

En concreto, las normas demandadas fijan los agravantes aplicables para la dosificación de las sanciones por la comisión de prácticas anticompetitivas, dentro de los que se establecen los supuestos de (i) continuar la conducta infractora o su facilitación una vez iniciada la investigación y (ii) la conducta procesal del infractor o del sujeto facilitador “*tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso, incluyendo la presentación de solicitudes que sean evidentemente improcedentes*”. En caso de encontrarse acreditado alguno de los agravantes, los preceptos demandados determinan como consecuencia “*un aumento de hasta el diez por ciento (10%) sobre el importe de la multa a imponer*”.

El primero de los agravantes referidos –continuar la “*conducta infractora*”– impone a los sujetos investigados cesar un comportamiento que no puede ser catalogado como infracción de las normas sobre la protección de la competencia, toda vez que “*una vez iniciada la investigación*” no se ha agotado el trámite necesario para que a la conducta se le pueda tener como infracción, ni se le ha dado la oportunidad al sujeto investigado de ejercer su defensa.

En consecuencia, este agravante conmina al sujeto investigado a cesar una conducta respecto de la que apenas existe un pronunciamiento preliminar y sumario de la autoridad administrativa, en contravía de la presunción de inocencia, así como del derecho al debido proceso. En la práctica, esta norma implica que, en todas las investigaciones en materia de protección de la



competencia, la SIC, con la sola apertura de la investigación, imponga la cesación de una conducta que puede o no ser contraria a las normas legales (como, por ejemplo, el establecimiento de unas cláusulas de exclusividad).

El segundo de los agravantes referidos –conducta procesal tendiente a obstruir o dilatar el proceso– introduce una sanción para el sujeto investigado por actos ajenos a su comportamiento. Este agravante punitivo establece sanciones por la conducta procesal de los sujetos investigados, a pesar de que aquella no depende, en forma exclusiva, de sus actos u omisiones propias. Con fundamento en esa norma puede agravarse la sanción al sujeto investigado por el comportamiento desplegado por su apoderado y por hechos ajenos a la conducta sancionada, con violación al principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria.

Además de ello, esta causal de agravación supone una limitación irrazonable y desproporcionada al ejercicio del derecho de defensa de los investigados, debido a que su formulación vaga e imprecisa, carente de cualquier criterio o definición de supuestos claros, otorga a la autoridad administrativa la potestad para definir con absoluta discrecionalidad cuáles comportamientos están comprendidos dentro de esta causal de agravación punitiva. En la práctica, este agravante puede derivar en que la SIC imponga una sanción adicional de 10.000 salarios mínimos a un investigado, por considerar que su apoderado presentó un memorial “evidentemente improcedente”.

A efectos de sustentar la inconstitucionalidad de las normas demandadas, en esta demanda se formularán de forma separada los cargos respecto de cada una de las normas que regulan los dos supuestos de agravación punitiva.

- *Cargos contra los preceptos que regulan el agravante de continuar la conducta infractora o su facilitación una vez iniciada la investigación.*

Se presentan dos cargos dirigidos contra el numeral 3.2 del artículo 67 de la Ley 2195 de 2022 y el numeral 2.1 del artículo 68 de la Ley 2195 de 2022, al igual que contra los párrafos segundo y primero de estos artículos, respectivamente, en los que se regula la consecuencia de la agravación punitiva.



El primer cargo encuentra su fundamento en la violación de los artículos 29 y 33 de la Constitución Política, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto a que las normas antes referidas resultan contrarias al postulado de presunción de inocencia. Este agravante desconoce que la presunción de inocencia supone que durante el desarrollo de la investigación la persona tiene derecho a ser tratada como inocente y que no se le puede obligar a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara sea desvirtuada. Estos mandatos son desatendidos por los preceptos demandados, en la medida en que (i) imponen al investigado cesar un comportamiento sobre el que no se ha desvirtuado su inocencia, dándole el tratamiento de culpable y (ii) lo compelen a cesar la conducta por la que lo investigan y, de esa manera, a aceptar que aquella tiene el carácter de infracción.

A su turno, el segundo cargo encuentra su fundamento en la flagrante vulneración del derecho al debido proceso. En virtud de esta prerrogativa, nadie puede ser objeto de una restricción a sus libertades o de sanción sin que se haya adelantado previamente un proceso con pleno respeto de sus garantías, entre las que se destaca el derecho de defensa y contradicción. Este derecho constitucional fundamental es vulnerado por la norma demandada, en tanto que se limita el libre ejercicio de la actividad económica del sujeto investigado, al constreñírsele a cesar su comportamiento, sin haber tenido oportunidad de defenderse, *so pena* de ser sujeto de mayores sanciones.

- *Cargos contra los preceptos que el agravante relativo a la conducta procesal del infractor o del sujeto facilitador tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso.*

Se presentan tres cargos dirigidos contra el numeral 3.4 del artículo 67 de la Ley 2195 de 2022 y el numeral 2.3. del artículo 68 de la Ley 2195 de 2022, al igual que contra los párrafos segundo y primero de estos artículos, respectivamente, en los que se regula la consecuencia de la agravación punitiva.

El primer cargo tiene fundamento en la vulneración del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, que encuentra reconocimiento en los artículos 6 y 29 de la Constitución Política. Ello, debido a que la norma no distingue entre la responsabilidad del sujeto investigado, que solo puede derivarse de sus propios actos, y la responsabilidad de su apoderado. En efecto, la norma establece como agravante punitivo la conducta procesal del investigado que obstruya o dilate el proceso, sin considerar que su representación en el trámite



es ejercida por un profesional del derecho, caso en el cual no se le puede hacer responsable por los actos u omisiones de quien actúa en su nombre. A pesar de ello, la consecuencia de la conducta infractora recae en el sujeto investigado, en la medida en que tiene como efecto “*un aumento de hasta el diez por ciento (10%) sobre el importe de la multa a imponer*”.

El segundo cargo ataca la constitucionalidad de las normas demandadas como consecuencia de la vulneración del núcleo fundamental del derecho de defensa (art. 29 de la Constitución Política, artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Esta prerrogativa determina que el sujeto investigado está investido de una serie de garantías en el marco del trámite sancionatorio, cuyo ejercicio no puede ser objeto de limitaciones irrazonables y desproporcionadas. Bajo este agravante el derecho de defensa del investigado se ve restringido, dado que lo expone a ser objeto de mayores sanciones por el solo hecho de presentar un memorial, solicitud u actuación que la autoridad, sin existir criterios o supuestos precisos, califique como tendiente a obstruir o dilatar el proceso. Ello es especialmente delicado cuando se trata de una autoridad administrativa que investiga y juzga la conducta del supuesto infractor a las normas de competencia, y no de un juez que evalúa, en calidad de tercero, la imputación de la autoridad frente a la defensa del acusado.

Por último, en el tercer cargo se denuncia la inconstitucionalidad de las normas demandadas, en tanto que ellas desatienden los principios de legalidad y tipicidad que rigen el derecho administrativo sancionador (art. 29 de la Constitución Política, artículo 4.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 6.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En virtud de estos, las normas que determinan las sanciones que se pueden imponer a los sujetos investigados tienen que estar definidos de forma previa y de manera suficientemente clara. No obstante, la causal de agravación prevista en las normas demandadas resulta del todo oscura, imprecisa y vaga, debido a que no se definieron ningún tipo de criterios o supuestos que determinen cuándo un acto puede considerarse que obstruye o dilata el proceso, lo que resulta especialmente grave en este caso en el que está en juego el ejercicio del derecho de defensa del investigado.

## IV. CONSIDERACIONES GENERALES

### 4.1. El procedimiento administrativo sancionatorio por prácticas restrictivas de la competencia

7



El procedimiento administrativo sancionatorio en materia de prácticas restrictivas de la competencia se encuentra regulado por el Decreto 2153 de 1992, la Ley 1340 de 2009, el Decreto 4886 de 2011, el Decreto el Decreto-Ley 019 de 2012 y, en lo no previsto en estas normas, por el Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011) y de lo Contencioso Administrativo, y el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012). De acuerdo con esta reglamentación, este proceso administrativo sancionatorio se encuentra dividido en tres fases o etapas, que corresponde a: (i) etapa de actuación previa o de averiguación preliminar; (ii) etapa de formulación de cargos e instrucción de la investigación; y (iii) etapa de decisión o fase resolutoria.

*Etapa de actuación previa o de averiguación preliminar.* De conformidad con el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, “la Superintendencia de Industria y Comercio deberá iniciar actuación de oficio o por su solicitud de un tercero, y en caso de considerarla admisible y prioritaria, adelantar una averiguación preliminar, cuyo resultado determinará la necesidad de realizar una investigación”. A esta etapa en que la SIC determina el mérito para adelantar una investigación es la que se le denomina fase de averiguación preliminar. La actividad de la SIC en esta etapa consiste en decretar y practicar las pruebas y solicitudes de información necesarias para verificar la comisión de supuestas infracciones al régimen de libre competencia. Por tratarse de una fase anterior a la investigación administrativa, en esta etapa no existe todavía un proceso administrativo sancionatorio, ni partes como tal. Esta fase culmina con la decisión del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia respecto de archivar la actuación o iniciar una investigación formal, esto último, mediante la expedición de una resolución de apertura de investigación, en la que se formulan los cargos por los cuales se va a adelantar el trámite sancionatorio.

Desde esa etapa, en virtud de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009 y el artículo 3.7 del Decreto 4886 de 2011, el Superintendente de Industria y Comercio puede “ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones señaladas en las normas sobre protección de la competencia, siempre que se considere que de no adoptarse tales medidas se pone en riesgo la efectividad de una eventual decisión sancionatoria”.

*Etapa de instrucción o de investigación.* En esta etapa se vincula a los investigados al trámite sancionatorio con la notificación personal de la resolución de apertura de investigación, de la





cual se les corre traslado por el término de 20 días. Durante ese término los investigados pueden solicitar o aportar pruebas para su defensa, junto con sus descargos frente a los hechos que se le imputan. Posteriormente, la SIC dicta una resolución en la que decreta o rechaza las pruebas solicitadas. Practicadas las pruebas decretadas, se cita a la audiencia de alegaciones para que las partes y los interesados reconocidos presenten sus conclusiones sobre la investigación. Agotadas estas etapas, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia presentará un Informe Motivado escrito dirigido al Superintendente de Industria y Comercio, por el cual recomienda sancionar o archivar la investigación, del que se corre traslado a los investigados y terceros para que presenten sus observaciones. El Informe Motivado no es vinculante para el Superintendente de Industria y Comercio.

*Etapa de decisión o fase resolutoria.* En esta etapa, el Superintendente decide si archiva la investigación, ya sea por no encontrar demostrada ninguna infracción o por haber caducado la facultad sancionatoria de la SIC, o si sanciona a los investigados. En el primer caso, dicta una resolución de archivo. En el segundo caso, esto es, si la decisión es de sancionar, el Superintendente deberá convocar al Consejo Asesor, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 4886 de 2011, para que emita un concepto sobre la decisión de sancionar. Agotado este trámite, emite resolución sancionatoria, respecto de la cual procede el recurso de reposición.

## V. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

### 5.1. Cargos contra las normas que regulan el agravante de continuar la conducta infractora o su facilitación una vez iniciada la investigación.

En este acápite se presentan los cargos dirigidos contra el numeral 3.2 del artículo 67 de la Ley 2195 de 2022 y el numeral 2.1 del artículo 68 de la Ley 2195 de 2022, al igual que contra los párrafos segundo y primero de estos artículos, respectivamente, en los que se regula la consecuencia de la agravación punitiva.

#### 5.1.1. Las normas demandadas son inconstitucionales porque vulneran la presunción de inocencia y la garantía de no autoincriminación (artículos 29 y 33 de la Constitución Política, artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).



Según lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la presunción de inocencia es una de las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, que se encuentra consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política, así como en artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos ratificados por Colombia. En palabras de la Corte Constitucional, esta garantía “*se activa en todos aquellos eventos en los que el Estado pretenda ejercer el poder de reprochar comportamientos, por la vía judicial o administrativa, esencialmente en ejercicio de su facultad sancionadora (ius puniendi)*”<sup>1</sup>.

En cuanto al contenido de esta garantía, la jurisprudencia ha explicado que comprende las siguientes consecuencias:

*“(i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los distintos elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad. (ii) A pesar de existir libertad respecto de las pruebas para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada y sus silencios carecen de valor probatorio en forma de confesión o indicio de su responsabilidad; (iv) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratada como inocente y (v) la prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que, en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción. Las anteriores, son “garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla”<sup>2</sup>.*

De estas consecuencias, dos resultan particularmente relevantes en este caso, a saber, la garantía de la persona a ser tratada como inocente durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, y la garantía de que nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara sea desvirtuada.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 2019.

<sup>2</sup> Ib.



En relación con la primera de estas consecuencias, la Corte ha explicado que la mera imputación de una conducta o el inicio de un proceso sancionatorio en contra de una persona resulta insuficiente para que se reconozcan efectos jurídicos perjudiciales en su contra, lo que solo puede ocurrir una vez se ha establecido su culpabilidad<sup>3</sup>, pues de lo contrario se estaría anticipando la pena a la decisión condenatoria. En lo que atañe a la segunda consecuencia, estrechamente ligada al derecho a la no autoincriminación (artículo 33 de la Constitución Política), que es exigible en las actuaciones administrativas sancionatorias<sup>4</sup>, se ha dicho que “*se orienta a evitar que la decisión adversa a la persona provenga de su propia declaración obtenida mediante cualquier tipo de presión o coacción física o moral*”<sup>5</sup> y que entraña “*la proscripción absoluta del uso de métodos que puedan obligar a la confesión*”<sup>6</sup>.

Las normas demandadas vulneran ambos contenidos normativos de la presunción de inocencia. En primer lugar, estos preceptos desatienden el mandato de que al sujeto investigado se le debe tratar como inocente durante el desarrollo del proceso. De un lado, por cuanto lo conmina a cesar el comportamiento por el que se le está investigando, *so pena* de que se agrave la eventual sanción en contra. Esto es tan claro que el agravante está descrito en tales términos que parte de la premisa de que una vez iniciada la investigación pueden catalogarse los hechos imputados al investigado como “*conducta infractora*”, a pesar de que ello solo se establece al final del proceso. De esa manera, es evidente que se le da el tratamiento de culpable al sujeto investigado, pues por el solo hecho de haberse iniciado una investigación en su contra se impone una afectación grave a su libertad, ya que se le constriñe a modificar su conducta, a pesar de no existir un pronunciamiento en el que se haya desvirtuado la presunción de inocencia que lo cobija, en la medida en que la resolución de apertura de investigación no tiene esa connotación.

Del otro lado, porque, como es apenas obvio, tratar al sujeto investigado como inocente durante el proceso supone que hasta que no se haya demostrado su culpabilidad no se puede derivar ninguna consecuencia negativa en su contra por el compartimiento del que se le acusa, aspecto

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-271 de 2003.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-422 de 2002.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2011.

<sup>6</sup> Copete Lizarralde, Álvaro, Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Temis, 1957, páginas 50 y 51, citado en Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2011.



que es desconocido por el agravante demandado. Lo anterior, en la medida en que le impone consecuencias negativas al sujeto investigado respecto de un hecho que apenas es objeto de investigación, en la medida en que otorga efectos retroactivos a la declaratoria de culpabilidad, al establecer como agravante de la sanción el solo hecho de que el sujeto haya continuado con la conducta durante la investigación, esto es, cuando no se había desvirtuado la presunción de inocencia.

En segundo lugar, el agravante demandado lesiona la garantía de que nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara sea desvirtuada –derecho a la no autoincriminación–. Un efecto que se puede adscribir razonablemente a los preceptos demandados es generar una presión o coacción para que el sujeto investigado se auto incrimine. Esto, por cuanto lo conmina a cesar su conducta al momento de apertura de la investigación. Bajo ese entendimiento, el hecho de que el sujeto investigado se abstenga de continuar realizando los hechos por los que se la ha imputado supondría la aceptación por su parte de que los hechos imputados constituyen una “*conducta infractora*”, con las consecuencias que ello supone de cara al proceso sancionatorio que se sigue en su contra. De esa manera, el agravante demandado pone al sujeto investigado en una encrucijada que lesiona la presunción de inocencia y el derecho a no auto incriminarse, puesto que lo pone en la situación de (i) cesar su conducta y, por ende, aceptar que aquella puede ser catalogada como “*infractora*” o (ii) continuar actuando de la manera en la que lo venía haciendo, pero verse expuesto a la agravación de la sanción.

A esto debe agregarse que se trata de una limitación irrazonable y desproporcionada de la presunción de inocencia y la garantía de no autoincriminación, en la medida en que la autoridad administrativa cuenta con herramientas menos gravosas para lograr la suspensión de la conducta que estima contraria a la libre competencia económica. En efecto, si la SIC considera el sujeto investigado debe cesar su conducta, esta autoridad cuenta con las medidas cautelares previstas en el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009 para impartir la orden respectiva, caso en el cual el afectado contará con los mecanismos legales para impugnarla y hacer valer sus derechos. Por el contrario, respecto de este agravante, el sujeto investigado se encuentra en absoluta desprotección, pues durante la investigación, ante la incertidumbre, se verá compelido a cesar su conducta sin contar con ningún mecanismo de defensa.

En consecuencia, el agravante demandado debe ser declarado inconstitucional al vulnerar los derechos constitucionales fundamentales de presunción de inocencia y no autoincriminación,



al dar el tratamiento de culpable al sujeto investigado durante el trámite del proceso y generar una presión o constreñimiento indebido para que este acepte que su conducta puede ser catalogada como infractora.

**5.1.2. Las normas demandadas son inconstitucionales porque vulneran el derecho al debido proceso administrativo (artículos 29 de la Constitución Política, artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).**

Según lo ha explicado la jurisprudencia constitucional “*el debido proceso es un conjunto de garantías que sujetan la actuación del Estado y de los particulares a reglas predeterminadas, las cuales rigen la resolución de un conflicto o la determinación de una situación jurídica*”<sup>7</sup> y tiene como objetivo “*sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados*”<sup>8</sup>. En cuanto a las características de esta prerrogativa, se han identificado, entre otras, las siguientes<sup>9</sup>: (i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas; (ii) se predica de todos los intervinientes en un proceso y de todas las etapas de este; y, (iii) su regulación corresponde al legislador, quien “*define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento*”<sup>10</sup>.

En el caso particular del debido proceso administrativo sancionatorio, la Corte Constitucional ha establecido que comprende las siguientes garantías:

*“(i) el derecho a ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que el procedimiento se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que el procedimiento se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en*

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 2015.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021.

<sup>10</sup> Ib.



*el ordenamiento jurídico; (vi) la presunción de inocencia, (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) el derecho a impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”<sup>11</sup>.*

Las normas demandadas vulneran el derecho al debido proceso del sujeto investigado, en la medida en que le imponen cesar su comportamiento “*una vez iniciada la investigación*”, esto es, cuando todavía no ha tenido oportunidad de ejercer ninguna de las prerrogativas que comprende su derecho al debido proceso.

En efecto, de acuerdo con el tenor de la norma y las etapas del proceso administrativo sancionatorio por prácticas restrictivas de la competencia, una vez comunicado la resolución de apertura de investigación al sujeto investigado, este tiene que cesar la conducta por la que se le formularon los cargos, *so pena* de verse expuesto a una agravación de la eventual sanción. Así pues, se advierte que se impone al sujeto investigado una limitación a su libertad en la fase inicial del proceso administrativo sancionatorio sin habersele dado la oportunidad de ser oído y ejercer su derecho de defensa, lo que resulta a todas luces una afectación o restricción inadmisibles a su derecho al debido proceso.

Debe precisarse que se trata de una afectación de la mayor gravedad a esta prerrogativa constitucional, en la medida en que, con el mero hecho del inicio del trámite administrativo sancionatorio, que comienza con un pronunciamiento preliminar y sumario de la autoridad, se establece una restricción para el sujeto investigado, de cesar su conducta o exponerse a la agravación de la eventual sanción en su contra. Es importante hacer énfasis en que si bien para ese momento ha habido valoración del material probatorio recaudado oficiosamente por la autoridad administrativa, no se le ha escuchado al sujeto investigado, ni se ha dictado una decisión en la que se determine su culpabilidad, de donde resulta a todas luces contrario a su derecho al debido proceso que se limite su libertad de actuación, con el constreñimiento de verse expuesto a un agravante punitivo si sigue desarrollando la conducta por la que se inició la investigación. Así las cosas, resulta patente la vulneración del derecho al debido proceso del sujeto investigado y, por lo mismo, la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

---

<sup>11</sup> Ib.



## **5.2. Cargos contra las normas que regulan el agravante relativo a la conducta procesal del infractor o del sujeto facilitador tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso.**

En este acápite se presentan los cargos dirigidos contra el numeral 3.4 del artículo 67 de la Ley 2195 de 2022 y el numeral 2.3. del artículo 68 de la Ley 2195 de 2022, al igual que contra los párrafos segundo y primero de estos artículos, respectivamente, en los que se regula la consecuencia de la agravación punitiva.

### **5.2.1. Las normas demandadas son inconstitucionales porque vulneran el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria (artículos 6 y 29 de la Constitución Política).**

En palabras de la Corte Constitucional, el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria implica que (i) *“un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias”*<sup>12</sup> y (ii) *“al momento de imponer una sanción no es posible transferir la responsabilidad”*<sup>13</sup>. Ello tiene como consecuencia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que *“la responsabilidad únicamente puede establecerse a partir de juicios de reproche personalísimos, lo que implica que, en tratándose de sanciones, éstas sólo proceden respecto de quien cometió la infracción por acción o por omisión”*<sup>14</sup>.

Las normas demandadas vulneran dicho principio constitucional, en la medida en que prevén como causal de agravación punitiva la conducta procesal del infractor o del sujeto facilitador tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso, sin considerar que, por regla general, estos actúan en el proceso administrativo representados por un apoderado. En ese orden de ideas, en la medida en que la norma sanciona la *“conducta procesal”* del sujeto investigado, independientemente de que esté actúe de forma directa o por intermedio de su apoderado, ello tiene como efecto que su sanción puede verse agravada por un hecho ajeno –el de su apoderado–, en desconocimiento del principio constitucional de responsabilidad personal en materia sancionatoria. Esto, habida cuenta de que el reproche no sería de carácter

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021.

<sup>13</sup> Ib.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020.



personalísimo, sino que este tendría cabida por los actos u omisiones del apoderado que ejerce la representación del sujeto investigado, quien vería agravada la sanción en su contra.

Y es que, precisamente, el hecho de que las partes en un proceso actúen por intermedio de apoderado es la razón que determina que se deba regular de forma separada la responsabilidad del apoderado y de su poderdante por las actuaciones procesales que se realicen en el curso del proceso. Ejemplo de ello es el artículo 60A de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que establece que “*el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados*”. De igual forma, la reglamentación que sobre esta materia contiene el Código General del Proceso (artículo 81), distingue la responsabilidad del apoderado de aquella de los poderdantes. En efecto, esta norma establece que al apoderado “*que actúe con temeridad o mala fe*” se le impondrá la condena a que haya lugar y el que el poderdante es responsable solidariamente solo cuando se advierta que “*también obró con temeridad o mala fe*”.

La reglamentación contenida en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y el Código General del Proceso, a diferencia de las normas demandadas, sí resulta acorde con el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, en la medida en que parte de un juicio de reproche personalísimo, de tal forma que la responsabilidad del poderdante solo se ve comprometida cuando se acredita que este “*también obró con temeridad o mala fe*”. En cambio, las normas demandadas refieren de forma genérica a la conducta procesal del infractor o del sujeto facilitador, sin trazar esa distinción entre la responsabilidad que es atribuible al apoderado y la que puede recaer sobre el sujeto investigado, que solo puede ser fruto del acto u omisión propia.

Así las cosas, en la medida en que el agravante previsto en las normas demandadas sanciona la “*conducta procesal*” del infractor o del sujeto facilitador tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso, sin diferenciar los supuestos en que actúa en el trámite en nombre propio o por medio de apoderado, dicho precepto resulta vulnera el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria y, por contera, debe declararse inconstitucional.

**5.2.2. Las normas demandadas son inconstitucionales porque vulneran los derechos de defensa y contradicción de los sujetos investigados (art. 29 de la Constitución Política, artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).**





La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho de defensa es un “*derecho fundamental autónomo, ligado...al debido proceso, a través del cual...se permite a toda persona controvertir las acusaciones que en materia administrativa o judicial se presenten en su contra, con lo cual, a su vez, se hacen efectivos otros derechos, como son el derecho a la libertad, a la seguridad, el de petición y aun el derecho a la vida*”<sup>15</sup>. Dado que garantiza la vigencia de diversidad de derechos constitucionales fundamentales, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho de defensa es *conditio sine qua non* de un proceso propio de un Estado de derecho<sup>16</sup>, lo que da cuenta de la importancia de su garantía para la prevención de la arbitrariedad.

En relación con este último punto, la jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de la efectiva realización del derecho de defensa en el marco de los procesos judiciales y administrativos. En particular, ha señalado que se debe velar por su garantía en las actuaciones administrativas que “*son una manifestación del poder punitivo estatal*”<sup>17</sup>, por los derechos e intereses que se encuentran en juego en los procesos que involucran el ejercicio del *ius puniendi*, en la medida en que su ejercicio tiene el propósito fundamental de “*impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado*”<sup>18</sup>.

Ahora bien, en lo que atañe a su definición, se ha dicho que se trata de la “*oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la otorga*”<sup>19</sup>. Como se advierte de esta definición, es propio del ejercicio de esta prerrogativa el que su titular pueda presentar sus razones y argumentos para refutar la posición de quien lo acusa, así como acudir a los diferentes

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-436 de 1992.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 2009.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-544 de 2015.



mecanismos que el ordenamiento le reconoce para hacer valer sus derechos en el marco del proceso judicial o administrativo.

En ese sentido, de antaño la jurisprudencia ha reconocido que la defensa técnica, en el marco de los procesos judiciales, supone, entre otras, el derecho para el defensor de “*examinar y objetar todas las actuaciones judiciales, haciendo uso, si fuere del caso, de todos los recursos legales disponibles*”<sup>20</sup>. También ha explicado la Corte sobre la defensa técnica lo siguiente:

*“[esta] se materializa mediante actos de contradicción, notificación, impugnación, solicitud probatoria y alegación, ésta puede ser ejercida de acuerdo con las circunstancias y los diferentes elementos probatorios recaudados, **pudiendo ser practicada con tácticas diversas**, lo que le permite a los sujetos procesales ser oídos y hacer valer sus argumentos y pruebas en el curso de un proceso que los afecte, y mediante ese ejercicio ‘impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, **con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado**’.”<sup>21</sup> (Negrillas fuera del texto original)*

De conformidad con lo expuesto, la especial garantía del derecho de defensa en el ámbito de los procesos que suponen el ejercicio de la potestad punitiva por parte del Estado supone reconocer una órbita de mayor protección de esta prerrogativa, la cual implica que esta pueda desenvolverse (i) con el ejercicio de los diferentes recursos reconocidos al sujeto procesado, (ii) a partir de diversas estrategias; y (iii) con una participación activa de quien puede verse afectado por la decisión. Consecuencia de lo anterior, es que se debe garantizar al sujeto investigado que pueda emplear “*todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable*”<sup>22</sup> y que, en principio, es admisible cualquier estrategia de defensa, salvo cuando represente un ejercicio malintencionado, temerario o de mala fe de este derecho.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha hecho referencia a que únicamente es censurable la actuación temeraria, esto es, la que tiene lugar cuando se ejercer el derecho de

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-436 de 1992.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-018 de 2017.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2015.



defensa “a sabiendas de que carece de razones para hacerlo”<sup>23</sup> y con “actitud torticera”, que “delata un propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa”<sup>24</sup>.

En términos análogos, al estudiar la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 1285 de 2009, que incluyó un artículo 60A<sup>25</sup> a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte Constitucional<sup>26</sup> reconoció que es legítimo que el legislador consagre poderes correccionales en cabeza de las autoridades para reprimir los comportamientos que tengan por objeto (i) inducir en error a los funcionarios; (ii) proceder de forma claramente ilegal; (iii) obstruir la práctica de pruebas o rehusarse injustificadamente a aportar información o documentos necesarios o útiles a los fines del proceso; (iv) negar la colaboración para la práctica de pruebas; y, por último, (v) aquellas conductas claramente encaminadas a entorpecer o dilatar el normal desenvolvimiento del proceso. Sin embargo, hizo la prevención de que en esos eventos la sanción debe determinarse “a partir de criterios de imputación que permitan acreditar en debida forma la temeridad o mala fe del responsable y sólo cuando afecten objetivamente la celeridad o eficiencia en la administración de justicia”<sup>27</sup> y se tenga en cuenta que “no podrá ser objeto de medida correccional la conducta que sea expresión del ejercicio legítimo de los derechos de las partes o sus representantes”<sup>28</sup>.

En virtud de lo expuesto, este Alto Tribunal explicó:

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-655 de 1998.

<sup>24</sup> Ib.

<sup>25</sup> ARTÍCULO 60A. PODERES DEL JUEZ. <Artículo adicionado por el artículo 14 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos: 1. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad. 2. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales. 3. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio. 4. Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias. 5. Cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008.

<sup>27</sup> Ib.

<sup>28</sup> Ib.



*“Conforme a lo anterior, la utilización de recursos, incidentes o demás trámites dentro de un proceso, no podrá considerarse per se como con fines claramente ilegales (numeral 2º del artículo bajo examen), cuando los mismos sean ejercidos dentro de la dialéctica normal de una controversia, cuando existan discrepancias razonables sobre su pertinencia o procedibilidad en un caso particular, o en general cuando no se observe una conducta temeraria o contraria a la buena fe. De lo contrario podría llegarse a extremos insospechados por el Legislador que implicarían la sanción por el simple uso de los cauces ordinarios o extraordinarios para cuestionar las decisiones judiciales.*

*Tampoco podrán ser sancionadas, en el marco del numeral 3º del artículo analizado, las conductas que impliquen una oposición fundada a la práctica de pruebas, ni la negativa al suministro de información con base en el principio constitucional de no auto-incriminación, ni todos aquellos actos que se encuentren amparados por el ejercicio de derechos fundamentales.*

*De la misma forma, bajo la regla del numeral 5º del artículo 14 del proyecto, no hay lugar a la multa en aquellos eventos en los cuales se afecte el normal desarrollo de un proceso como resultado del trámite de recursos o acciones previstas en el ordenamiento para controvertir o impugnar las decisiones judiciales. En estos casos, tales comportamientos no pueden interpretarse como conductas dilatorias del proceso, sino como expresión legítima de las atribuciones que el propio Legislador ha dado a las partes en la dinámica propia de todo proceso judicial”<sup>29</sup>.*

Estas pautas trazadas por la jurisprudencia constitucional son desatendidas por los preceptos demandados, en la medida en que sancionan la conducta procesal del sujeto investigado por el mero hecho de que aquella sea “*tendiente a obstruir o dilatar el trámite*”, cuando lo cierto es que diferentes actuaciones procesales de las partes, sin que puedan ser catalogadas como temerarias o contrarias a un actuar de buena fe, producen el efecto de obstruir o dilatar el trámite, como sucede con el ejercicio de recursos, la proposición de incidentes de nulidad o la negativa al suministro de pruebas fundada en el derecho a la no autoincriminación. Al respecto resulta necesario tener en cuenta que, de acuerdo con el Diccionario de la lengua española, obstruir<sup>30</sup>, en sus diferentes acepciones significa “*estorbar el paso*”, “*impedir la acción*” e

---

<sup>29</sup> Ib.

<sup>30</sup> Tomado de: <https://dle.rae.es/obstruir>.



“*impedir la operación de un agente*”. Por su parte, dilatar es definido como “[e]xtender, alargar y hacer mayor algo, o que ocupe más lugar o tiempo”. Razonablemente pueden atribuirse estos efectos a las diferentes actuaciones que legítimamente se faculta a las partes para realizar en el proceso. Así, por ejemplo, los recursos ejercidos en virtud de la ley generan extienden o alargan el tiempo del proceso administrativo sancionatorio, como ocurre con cualquier solicitud presentada por las partes. En el mismo sentido, estos pueden razonablemente impedir la acción u operación de la entidad estatal que ejerce el *ius puniendi*, como cuando se controvierten las decisiones en las que se ordena la práctica de una prueba o se solicita la declaratoria de nulidad de una actuación administrativa.

De ahí que la norma demandada resulte inconstitucional, en la medida en que se puede adscribir razonablemente a su tenor literal el establecer un agravante punitivo que comprende actos realizados por las partes en el marco del proceso que encuadran en el ejercicio legítimo de su derecho de defensa, por el solo hecho de que “*tiendan*”<sup>31</sup> o tengan el efecto natural de obstruir o dilatar el proceso, a pesar de que ese es un efecto natural o propio de algunos de los actos que ejercen los sujetos investigados dentro de una estrategia válida de defensa, máxime cuando la norma no establece como presupuesto de la sanción la valoración de la intencionalidad dañosa, mala fe o temeridad de los sujetos procesales. Esto cobra mayor relevancia, bajo la consideración de que en estos eventos la autoridad administrativa actúa como acusador y juzgador en el trámite sancionatorio, de tal forma que se debe garantizar con mayor amplitud el ejercicio del derecho de defensa por los sujetos investigados, como mecanismo de prevención y protección ante el ejercicio desbordado del poder sancionatorio por la autoridad administrativa.

Así las cosas, bajo la descripción típica prevista en las normas demandadas del agravante censurado, un memorial o un recurso presentado dentro del proceso en interés del investigado, que constituye la materialización legítima del derecho de defensa, podría ser objeto de sanción por el simple hecho de que su presentación genere el efecto de obstruir o dilatar el proceso, en absoluto desmedro del derecho de defensa y en contravía de las pautas definidas por la jurisprudencia sobre los límites razonables que se pueden imponer al ejercicio de esta prerrogativa.

---

<sup>31</sup> De acuerdo con el Diccionario de la lengua española la acepción de “*tender*” que resultaría pertinente a estos efectos hace referencia a “*Dirigirse de manera natural hacia algo. Las temperaturas tienden a subir*”. Tomado de: <https://dle.rae.es/tender#ZSeLVNz>



En consecuencia, dado que solo aquellas actuaciones **abusivas y entorpecedoras** son las que pueden reprocharse, la circunstancia de que la norma haya quedado concebida de tal forma que otorgue la potestad de sancionar el ejercicio legítimo del derecho de defensa, constituye una muestra clara de que los preceptos demandados vulneran el núcleo esencial del derecho de defensa y, por lo mismo, debe declararse inconstitucional.

**5.2.3. Las normas demandadas son inconstitucionales porque vulneran los principios de legalidad y tipicidad del derecho administrativo sancionador (art. 29 de la Constitución Política, artículo 4.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 6.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).**

Según lo enseña la jurisprudencia constitucional el principio de legalidad en el ámbito de la actividad punitiva del Estado tiene la finalidad de “*proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal*”<sup>32</sup>. La Corte Constitucional ha expuesto que este principio está conformado por tres elementos esenciales, que corresponden a: “(i) *la lex praevia, que ‘exige que la conducta y la sanción antecedan en el tiempo a la comisión de la infracción, es decir, que estén previamente señaladas’; (ii) la lex scripta, según la cual ‘los aspectos esenciales de la conducta y de la sanción estén contenidas en la ley’; y (iii) la lex certa, que ‘alude a que tanto la conducta como la sanción deben ser determinadas de forma que no hayan ambigüedades’*”<sup>33</sup>. De acuerdo con esta definición de los elementos del principio de legalidad, se ha sostenido, entonces, que este comprende los elementos de tipicidad y reserva de ley.

Ahora bien, en cuanto al principio de legalidad, la jurisprudencia constitucional ha explicado que:

*“[Este] se concreta a través de la descripción completa, clara e inequívoca del precepto - la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción - y de la sanción - la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto - y busca que la descripción que*

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2012.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2019.



*haga el legislador sea de tal claridad que permita que sus destinatarios conozcan exactamente las conductas reprochables, evitando de esta forma que la decisión sobre la consecuencia jurídica de su infracción, pueda ser subjetiva o arbitraria.”<sup>34</sup>.*

Para dar claridad a esos requisitos de que la conducta se encuentre descrita de forma completa, clara e inequívoca la Corte Constitucional ha dicho que la norma sancionatoria debe de reunir tres elementos, a saber: (i) *“Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;* (ii) *“Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley”;* y, (iii) *“Que exista correlación entre la conducta y la sanción”<sup>35</sup>.*

Sin perjuicio de lo expuesto, es importante mencionar que se ha aceptado que los principios de tipicidad y legalidad resultan más flexibles en el ámbito del derecho administrativo sancionador que en el del derecho penal. Ello permite que en esta última disciplina las normas sean más amplias y que sea admisible la referencia a otros preceptos normativos para la definición del comportamiento sancionado. Sobre ese particular la Corte Constitucional ha expuesto:

*“...el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) ‘los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada’; (ii) ‘las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda*

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2012.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-343 de 2006.



*determinar la claridad de la conducta’; (iii) ‘la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.’”<sup>36</sup>.*

Descritas con claridad las exigencias que se derivan de los principios de legalidad y tipicidad, se hace evidente que estos son vulnerados por las normas demandadas, en la medida en que la conducta sancionada –agravante punitivo– está descrita en términos demasiado amplios y ambiguos. Ello supone un incumplimiento del requisito de que la conducta sancionada se encuentre plasmada en la ley de forma cierta y precisa. La ambigüedad de esta conducta radica en que el agravante punitivo está descrito en términos demasiado amplios e imprecisos, que otorgan un margen de discrecionalidad excesivo a la entidad administrativa, así como generan incertidumbre para el sujeto administrado, que se encuentra en incapacidad de determinar qué comportamientos están comprendidos en el supuesto de hecho plasmado en la ley.

Muestra de ello es que a diferencia de otras normas que sancionan la conducta procesal de las partes, las normas demandadas no establecen unos criterios precisos ni determinan unos supuestos claros en los que resulte aplicable el agravante punitivo. Así, por ejemplo, el artículo 60A de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia determina que las medidas correccionales previstas en la norma tienen cabida en unos supuestos precisos, dentro de los que se encuentran, entre otros: “[c]uando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad” o “[c]uando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales”

Como se advierte de la norma citada, esta describe con claridad los comportamientos por los cuales el juez puede sancionar a las partes, en la medida en que define la intencionalidad con la que se deben realizar, el objeto de la conducta y su efecto. En contraste, las normas demandadas no contienen una descripción elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, ya que se limita a definir que se sanciona con el agravante punitivo la conducta procesal del sujeto investigado “*tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso*”. Es claro que esa descripción de la conducta no satisface las exigencias de los principios de legalidad y tipicidad, en la medida en que (i) no determina con precisión la intencionalidad con la que se debe desarrollar el acto para que este sea sancionable, por lo que pareciera que bastara que fuera punible cualquier acto procesal que tenga como efecto la obstrucción o dilación del proceso, independientemente de

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2017.





que esta corresponda, por ejemplo, al ejercicio legítimo del derecho de defensa o no y (ii) tampoco se establece de forma precisa el objeto de la conducta, en tanto que no se precisa si esta debe tener una finalidad desviada o contraria al ordenamiento. Ello, a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática que las facultades sancionatorias de esta índole no tienen cabida cuando:

*“a) sea expresión del ejercicio legítimo de los derechos de las partes o sus representantes; b) se trate del uso de instrumentos propios de ese tipo de debates procesales, ejercidos naturalmente dentro de la racionalidad básica que los regula o sin observancia de conducta temeraria o de mala fe; c) se efectúe en la defensa de derechos fundamentales; d) produzca una afectación del normal desarrollo del proceso, al ser resultado del trámite de recursos o acciones previstas en la ley, o sea, de las atribuciones que el legislador reconoce a las partes en los distintos procesos adelantados ante los jueces. vii) Las sanciones a imponer deben respetar los topes establecidos, pero además su dosificación debe tener en cuenta todos los criterios que la determinan como una consecuencia proporcional a la conducta incorrecta desplegada.”<sup>37</sup>*

Esta falta de cumplimiento de los requisitos del principio de legalidad por los preceptos demandados es especialmente grave dada la facultad sancionatoria con la que cuenta la autoridad de competencia colombiana y el monto de la agravación, que como mínimo puede llegar a ser de hasta 10.000 salarios mínimos, lo cual resulta abiertamente desproporcionado.

En consecuencia, dado que la descripción vaga e imprecisa del agravante punitivo establecido en las normas demandadas impide establecer con claridad cuál es la conducta sancionada, al punto que impide diferenciar el ejercicio legítimo del derecho de defensa de los comportamientos punibles, es claro que se trata de una disposición de carácter sancionatorio que vulnera los principios de legalidad y tipicidad. En consecuencia, al otorgar un margen de discrecionalidad al operador administrativo que resulta inadmisibles, se trata de una norma inconstitucional, que debe ser removida del ordenamiento jurídico.

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-203 de 2011.



## V. PRETENSIONES

De acuerdo con los fundamentos jurídicos arriba esbozados, respetuosamente solicito:

**PRIMERO:** Que se declare la **inconstitucionalidad** del numeral 3.2 del artículo 67 de la Ley 2195 de 2022 y del numeral 2.1 del artículo 68 de la Ley 2195 de 2022, al igual que de los párrafos segundo y primero de estos artículos, respectivamente, en los que se regula la consecuencia de la agravación punitiva, por vulnerar la presunción de inocencia y la garantía de no autoincriminación (artículos 29 y 33 de la Constitución Política, artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y el derecho al debido proceso administrativo (artículo 29 de la Constitución Política).

**SEGUNDO:** Que se declare la **inconstitucionalidad** del numeral 3.4 del artículo 67 de la Ley 2195 de 2022 y del numeral 2.3 del artículo 68 de la Ley 2195 de 2022, al igual que de los párrafos segundo y primero de estos artículos, respectivamente, en los que se regula la consecuencia de la agravación punitiva, por vulnerar del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria (artículos 6 y 29 de la Constitución Política), el derecho de defensa (art. 29 de la Constitución Política, artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y los principios de legalidad y tipicidad del derecho administrativo sancionador (art. 29 de la Constitución Política).

## V. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, por medio del cual se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Ello, por cuanto los preceptos demandados corresponden a normas legales en sentido material y formal, respecto de cuya constitucionalidad es competente para pronunciarse la Corte Constitucional en virtud del referido numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.



## VI. TRÁMITE

El trámite aplicable a la presente Acción de Inconstitucionalidad es el previsto en el Decreto 2067 de 1991 y cualquier norma que lo adicione y complemente, así como las reglas y actos administrativos aplicables en relación con el trámite de las demandas de inconstitucionalidad.

## VI. ANEXOS

7.1. Cédula de ciudadanía del demandante, Felipe Serrano Pinilla.

## VII. NOTIFICACIONES

El accionante, **FELIPE SERRANO PINILLA**, recibirá notificaciones en la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia – ACDC –, ubicada en la Calle 27 No. 5A – 12 de la ciudad de Bogotá, D.C. Asimismo, queda a disposición de la Corte Constitucional los correos electrónicos [competencia.acdc@gmail.com](mailto:competencia.acdc@gmail.com) y [fserrano@serranomartinez.com](mailto:fserrano@serranomartinez.com)

De los H. Magistrados,



**FELIPE SERRANO PINILLA**

**Presidente de la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia**

C.C. No.: 91.519.674 de Bucaramanga

T.P. No.: 155.763 del C. S de la J.