

Personas jurídicas sin ánimo de lucro. Inspección, vigilancia y control. Potestad reglamentaria. Régimen sancionatorio. Asociaciones campesinas y agropecuarias

1. El campesinado como sujeto de especial protección constitucional y caracterización de las asociaciones campesinas y agropecuarias

El campesinado es un sujeto colectivo de especial protección constitucional. Así lo indica expresamente el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, que fue modificado mediante el Acto Legislativo 01 de 2023. Esta reforma constitucional tuvo el propósito de refrendar la movilización histórica del campesinado colombiano en busca de su reconocimiento como un sujeto colectivo específico y distinguible de otros grupos sociales¹.

El reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos especialmente protegido es un asunto de justicia histórica, como lo ha señalado la Corte de tiempo atrás tanto en acciones de tutela² como en sede de control abstracto de constitucionalidad³. Esto es así porque además de seguir siendo Colombia un país profundamente rural⁴, el campesinado ha enfrentado, como señala la doctrina, una “triple injusticia histórica”⁵: exclusión socioeconómica, atada particularmente a la ausencia de políticas que protejan su actividad y la redistribución de la tierra⁶; falta de reconocimiento de su importancia tanto a nivel jurídico como de políticas públicas⁷; y violencia sistémica asociada principalmente al conflicto armado⁸.

Desde su jurisprudencia temprana, la Corte reconoció que en el texto Superior existe un “programa constitucional” conforme al cual el Estado se compromete a garantizar el “mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”⁹, compuesto de cinco elementos. Primero, el reconocimiento de la importancia de las actividades que se desarrollan en el campo. Segundo, el aseguramiento de condiciones de igualdad real para los trabajadores agrarios. Tercero, una configuración constitucional compleja que prevé tanto el acceso a la propiedad y otros derechos de las personas campesinas como al interés general. Cuarto, el carácter programático del mandato constitucional incluido en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución. Quinto, la relevancia de la ley como instrumento para materializar ese programa constitucional relativo a los derechos del campesinado¹⁰.

¹ Güiza Gómez, Diana Isabel; Bautista Revelo, Ana Jimena; Malagón Pérez, Ana María; Uprimny Yepes, Rodrigo. La constitución del campesinado: luchas por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. 1ra Ed. Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020, pág. 22.

² Entre otras: T-506 de 1992; T-606 de 2015; SU-426 de 2016; T-052 de 2017; T-407 de 2017; T-713 de 2017; T-090 de 2023; T-132 de 2024; T-210 de 2025.

³ Entre otras: C-590 de 1992; C-021 de 1994; C-615 de 1996; C-006 de 2002; C-180 de 2005; C-864 de 2006; C-644 de 2012; C-623 de 2015; C-077 de 2017; C-028 de 2018, C-300 de 2021.

⁴ Entre las décadas de 1950 y 1980, hubo una urbanización acelerada del país, de manera que Colombia pasó de ser un país predominantemente rural (más de 60% de la población) a uno de composición mixta con tendencia al poblamiento urbano masificado al finalizar la década de los 80. En cualquier caso, actualmente casi el 30% de la población nacional se reconoce como campesina. Ver: DANE. Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada. Demografía Rural en Colombia. 2025. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/informes-estadisticas-sociodemograficas/Demografia-Rural-Colombia-2025.pdf>

⁵ Güiza Gómez et. Al...pág. 20.

⁶ Al respecto, ver: C-028 de 2018 y C-300 de 2021.

⁷ Al respecto, ver: Corte Suprema de Justicia, STP2028-2018. Esta sentencia le ordenó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) incorporar a la población campesina en el censo nacional con el propósito de desarrollar políticas públicas que garanticen sus derechos en plano de igualdad.

⁸ Así lo reconoce la Corte desde la sentencia T-025 de 2004. Recientemente, en la sentencia SU-546 de 2023, la Corte señaló que las fallas estructurales para proteger a los y las defensoras de derechos humanos pone en una especial situación de vulnerabilidad a riesgo a quienes ejercen liderazgos campesinos. En la misma línea, en el informe presentado por varias asociaciones campesinas a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en 2021, se afirmó que el conflicto armado fue “una guerra contra el campesinado”, al corroborar que entre 1958 y 2018, 4.631.355 de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia fueron personas campesinas. Es decir, casi la mitad de esa población en Colombia. Ver: Bautista Revelo, Ana Jimena et. Al. La guerra contra el campesinado (1958-2019). Bogotá: Editorial Dejusticia, 2022. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/10/GuerraCampesinado-Tomo1-Web-Oct28.pdf>

⁹ Corte Constitucional, C-021 de 1996.

¹⁰ Corte Constitucional, C-644 de 2012 y C-028 de 2018

Este programa constitucional tiene fundamento en lo que la Corte ha denominado el cuerpo jurídico -corpus iuris- del campesinado que busca “garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida”¹¹. Dicho conjunto normativo no es otra cosa que un conjunto de disposiciones constitucionales que refuerza la dignidad humana de los y las campesinas. Según la jurisprudencia constitucional, este conjunto se compone de “los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación”¹². Un listado similar de derechos se incluyó en el Acto Legislativo 01 de 2023, de modo que este cuerpo de derechos se encuentra actualmente reconocido expresamente en la Constitución.

Uno de los aspectos centrales para asegurar la eficacia plena de los derechos del campesinado tiene que ver con su capacidad de movilizarse tanto colectiva como individualmente para incidir en los asuntos que afectan su subsistencia y su proyecto de vida. Sobre el segundo aspecto en particular, la Corte Constitucional ha señalado que el campo es mucho más que un espacio geográfico pues se trata más bien de “un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan lugar”¹³ la forma de vida de los trabajadores rurales.

El reconocimiento de la forma de vida campesina es especialmente importante por los cambios que atraviesa la producción de alimentos y la explotación del ambiente, pues en el campesinado residen saberes y prácticas de subsistencia indispensables para el sostén de la vida¹⁴. También lo es de cara al reto de implementar los compromisos en materia de construcción de paz, especialmente por las deudas históricas del Estado con el derecho de las comunidades rurales a acceder a la propiedad de la tierra en condiciones dignas y pacíficas¹⁵.

En dicho contexto, la Corte ha reconocido en su jurisprudencia reiterada que la Constitución otorga una protección especial al proyecto de vida del campesinado mediante la garantía de los derechos de asociación, a escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad, y a la participación en los asuntos que les afectan¹⁶. Por lo mismo, la Corte ha enfatizado en la importancia de que los procesos organizativos del campesinado y del sector agrícola participen en la definición de las políticas públicas que les afectan, especialmente de quienes dependen del campo para su subsistencia y para concretar su proyecto de vida.

En suma, las asociaciones campesinas y agropecuarias son una manifestación del derecho a la participación porque son esenciales a la hora definir las políticas de ese sector de un modo que atienda a sus reclamos históricos y necesidades¹⁷. Además, su existencia contribuye a la materialización de la cláusula de Estado Social de Derecho (artículo 1, CP), en la medida en que articulan la libertad de asociación (artículo 38, CP) con múltiples garantías sociales previstas tanto para los trabajadores (artículos 58-3, 60, 64 y 103, CP) como para el empresariado (artículo 333, CP), en aras de fomentar sus intereses y desarrollo en favor del bien común¹⁸.

En desarrollo de estos postulados constitucionales, el legislador previó la creación de las asociaciones campesinas y agropecuarias, no como una innovación producto de su imaginación, sino más

¹¹ Corte Constitucional, C-077 de 2017.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Corte Constitucional, C-037 de 2023.

¹⁶ Corte Constitucional, C-077 de 2017.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

bien como un reconocimiento de la realidad organizativa del campesinado y del sector agrícola. En efecto, ya desde el Decreto Ley 2420 de 1968 el Estado reconoce la importancia de promover la asociatividad popular campesina como una función indispensable del sector agropecuario, y como una garantía de que el campesinado podrá participar en la definición de las reglas que puedan afectarle.

Luego de múltiples regulaciones de naturaleza predominantemente reglamentaria, a través la Ley 2219 de 2022 el poder legislativo definió las asociaciones campesinas como aquellas organizaciones de carácter privado, sin ánimo de lucro, constituidas por campesinos, que tengan por objeto principal

“la interlocución con el Gobierno en materias de reforma agraria, financiamiento, mercadeo, asistencia técnica para actividades agropecuarias, pesqueras o artesanales, extensión rural, los servicios básicos, los bienes públicos y las demás actividades relacionadas con el desarrollo rural, el reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos de los campesinos y la práctica de su actividad productiva”¹⁹.

Además, dicha Ley define a las asociaciones agropecuarias también como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, que se componen de pequeños o medianos productores de ese sector de la economía y que

“adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola, acuícola, o por productos, con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector agropecuario nacional”²⁰.

Es claro entonces que las asociaciones campesinas y agropecuarias son una expresión concreta de la libertad de asociación, que desde los inicios de su jurisprudencia la Corte caracteriza como una manifestación de la libertad personal. Este derecho le reconoce a toda persona la posibilidad de estructurar, organizar, poner en funcionamiento o sumarse a asociaciones de forma voluntaria, espontánea y libre. En este contexto, las asociaciones campesinas y agropecuarias son personas jurídicas de derecho privado y sin ánimo de lucro que encarnan la unión de personas en torno a “propósitos o ideas comunes en relación con el cumplimiento de ciertos objetivos lícitos que juzgan útiles”²¹. Es decir, son una articulación de las necesidades del campesinado y del sector agropecuario, que ofrecen una plataforma de interlocución con el Estado.

En vista de estas características, las asociaciones campesinas y agropecuarias son instituciones de utilidad común, pues pese a ser personas jurídicas de derecho privado, cumplen propósitos que se articulan con los fines del Estado y contribuyen al desarrollo de múltiples promesas constitucionales. En particular, su existencia propicia la satisfacción de los intereses del campesinado como sujeto colectivo, y con ello derechos como la seguridad alimentaria, la preservación del ambiente, la construcción de paz, la función social de la propiedad privada, entre otros fines esenciales del Estado.

A partir de estos elementos, la Corte pasa a analizar el alcance de las potestades de inspección, vigilancia y control en cabeza del Ejecutivo respecto de instituciones de utilidad común como las asociaciones agropecuarias y campesinas.

2. La potestad reglamentaria frente a las funciones de inspección, vigilancia y control a personas jurídicas sin ánimo de lucro

¹⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 2219 de 2022, artículo 2.

²⁰ Ibid.

²¹ Corte Constitucional, T-374 de 1996.

El artículo 150-8 de la Constitución Política de Colombia establece en cabeza del poder legislativo el deber de “[e]xpedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”. Al respecto, la jurisprudencia constitucional señala que el alcance de las actividades de inspección, vigilancia y control ejercidas por autoridades administrativas deben ser precisadas por el legislador, es decir, es una materia sujeta a reserva de ley²². Después de todo, se trata de funciones propias de la administración que tienen el potencial de interferir intensamente en el ejercicio de derechos y libertades públicas²³.

Esto no implica que el legislador deba establecer todos los pormenores para el ejercicio de estas funciones. En cambio, conlleva el deber legislativo de fijar el contenido material general de esas facultades. De este modo, en desarrollo de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189-11 Superior, el Ejecutivo puede dar alcance a su contenido específico²⁴, de forma absolutamente subordinada y subsidiaria a la ley²⁵.

Este arreglo institucional tiene sentido en la medida en que la Constitución prevé un esquema de colaboración en materia de inspección, vigilancia y control en el que el presidente de la República se encuentra subordinado a lo que disponga el poder legislativo²⁶. De este modo se garantiza que, por un lado, el legislador establezca los contornos específicos para el ejercicio de la facultad reglamentaria, al tiempo que se mantienen inalteradas las funciones del presidente, de quien la Constitución presume una mayor idoneidad técnica para detallar normativamente asuntos que le concierne ejecutar, incluidas las facultades de inspección, vigilancia y control²⁷.

Sobre el último punto, cabe destacar que desde su jurisprudencia temprana la Corte entendió que la Constitución le otorgó la potestad reglamentaria de forma expresa al presidente pues una vez emitida la voluntad legislativa, es la cabeza del Ejecutivo quien se encuentra en una posición más idónea para operativizar el cumplimiento de la ley²⁸. Además, la misma Constitución le confiere al Ejecutivo la función de inspeccionar, vigilar y controlar diversos asuntos (artículo 189, numerales 21, 22, 24 y 26; artículos 333 y 334), de modo que esa especialidad y expresa atribución constitucional justificaría la habilitación para que desarrolle dichas materias mediante reglamento²⁹.

Con todo, no sobra precisar que, aunque la Constitución prevé escenarios en los que expresamente se reconoce la posibilidad de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control -como ocurre en el caso del artículo 189-26-, lo cierto es que esto no quiere decir que sólo las materias previstas formalmente por la Constitución puedan ser susceptibles del ejercicio de dichas atribuciones. Dicho de otro modo, la reserva de ley que prevé el artículo 150-8 Superior debe entenderse en el marco de la amplia libertad de configuración del Legislador, quien puede establecer regímenes de inspección, vigilancia y control, incluso sobre sectores no previstos directamente en la Constitución³⁰. El fundamento constitucional de esta libertad es el artículo 334 de la Constitución, que habilita la intervención del Estado en distintos sectores económicos para propiciar “el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los

²² Corte Constitucional, C-570 de 2012, reiterada en C-298 de 2025.

²³ Corte Constitucional, C-805 de 2006, reiterada en C-851 de 2013.

²⁴ Corte Constitucional, C-298 de 2025.

²⁵ Corte Constitucional, C-315 de 2021.

²⁶ Corte Constitucional, C-298 de 2025.

²⁷ Corte Constitucional, C-269 de 2022.

²⁸ Corte Constitucional, C-097 de 2003, C-1005 de 2008.

²⁹ Corte Constitucional, C-851 de 2013.

³⁰ Corte Constitucional, C-851 de 2013 y C-298 de 2025.

beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”³¹.

En todo caso, el legislador tiene límites para establecer regímenes de esta naturaleza. Como señaló de forma precisa esta Corporación en la Sentencia C-429 de 2019, la creación, asignación y alcance de los regímenes de inspección, vigilancia y control debe respetar los siguientes límites:

“(i) la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones; (ii) el deber de imparcialidad; (iii) la prevalencia de los derechos fundamentales; (iv) el principio de legalidad; (v) el propio contenido sustancial de las facultades de inspeccionar, vigilar y controlar; y (vi) la atribución constitucional de competencias a otras autoridades públicas. En este orden de ideas, las medidas legislativas no pueden tornar nugatoria la autonomía de los particulares vigilados”³².

En el marco de los límites mencionados, la mayor capacidad técnica de la administración y la especialidad por ramos justifican, también, que a la luz de la Constitución exista un “sistema difuso” de producción normativa de naturaleza reglamentaria con efectos generales³³. Este sistema implica que, aunque el artículo 189-11 de la Constitución expresamente menciona que la potestad reglamentaria le pertenece al presidente, esta no se agota en la figura presidencial. En efecto, a la luz del artículo 208 Superior, la jurisprudencia constitucional entiende que la potestad reglamentaria la pueden ejercer también quienes fungen como titulares de los ministerios y los departamentos administrativos, pues son ellos los jefes de la administración en su respectivo ramo o dependencia³⁴.

Los ministerios, entonces, están facultados para ejercer la potestad reglamentaria. Esto quiere decir que el legislador puede atribuirles de forma directa la facultad de expedir normas de carácter general y en desarrollo de postulados legales, bajo las siguientes condiciones.

Primero, debe tratarse de materias que están dentro de la órbita competencial del ministerio correspondiente o en las que ejerce como cabeza de ramo, es decir, como autoridad administrativa especializada en el asunto a regular³⁵. Segundo, esta potestad debe ejercerse en estricto cumplimiento del marco legal y reglamentario que de forma preferente ejerce el presidente de la República, pues la actividad de reglamentación ministerial no puede desplazar la del presidente y es completamente residual y complementaria³⁶. Por último, la materia regulada debe guardar estricta sujeción a los límites establecidos por el Congreso o por el presidente, pues a la luz de la jurisprudencia de la Corte, es constitucional que la ley les confiera directamente “atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo”³⁷, sin reemplazar la ley o el reglamento de origen presidencial.

En el pasado, la Corte ha considerado ajustada a la Constitución la asignación de facultades de inspección, control y vigilancia a autoridades ministeriales. Así, por ejemplo, en la sentencia C-917 de 2002, la Corte encontró ajustada a la Constitución la habilitación legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho para establecer las reglas sobre la inspección, vigilancia y control sobre los centros de conciliación y arbitraje. La Corte señaló que esta medida era constitucional por tratarse de un asunto que técnica y materialmente cae dentro de su ámbito de especialidad³⁸. Sobre este caso, conviene señalar que la Corte declaró inconstitucional la delegación de la potestad reglamentaria en relación con la inspección, vigilancia y control

³¹ Constitución Política de Colombia, artículo 334.

³² Corte Constitucional, C-429 de 2019.

³³ Corte Constitucional, C-917 de 2002.

³⁴ Ibid.

³⁵ Corte Constitucional, C-1005 de 2008.

³⁶ Corte Constitucional, C-085 de 2001, C-917 de 2002, C-1005 de 2008.

³⁷ Corte Constitucional, C-1005 de 2008.

³⁸ Corte Constitucional, C-917 de 2002.

de los centros de conciliación y arbitraje por estar en la órbita regulatoria exclusiva del Consejo Superior de la Judicatura -hoy Comisión Nacional de Disciplina Judicial-. Sin embargo, esta Corporación señaló que siempre que no exista una potestad regulatoria exclusiva y excluyente en cabeza de entes autónomos, los ministerios podrán desplegar la potestad reglamentaria en los asuntos de inspección, vigilancia y control delegados por la ley³⁹.

La lógica descrita cubre la potestad reglamentaria para el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control que el Ejecutivo ejerce sobre actividades económicas desarrolladas por agentes sociales de diverso orden⁴⁰. Esto incluye a personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro como las instituciones de utilidad común. En efecto, por disposición expresa del artículo 189-26, el Gobierno Nacional, en cabeza del presidente de la República, puede adelantar las funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, como las asociaciones. Además, el legislador puede autorizar el desarrollo de funciones complementarias como las de control, siempre que estas no impliquen una injerencia arbitraria e injustificada sobre el ejercicio del derecho de asociación de quienes las integran⁴¹.

De hecho, el artículo mencionado señala expresamente que el ejercicio de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común busca la conservación de sus rentas y el mantenimiento de su calidad de instituciones sin ánimo de lucro. Así, en últimas, la Constitución propone que el Ejecutivo coadyuve al cumplimiento de la voluntad de los fundadores de ese tipo de instituciones. En ese sentido, y dado que las asociaciones campesinas y agrícolas son instituciones de utilidad común en los términos señalados en el apartado anterior, la imposición de un régimen de inspección, vigilancia y control sobre sus actividades tiene reserva de ley, pero puede ser desarrollado normativamente por el Ejecutivo bajo el estricto cumplimiento de los parámetros ya reseñados.

En efecto, el despliegue de estas actividades puede acarrear restricciones a distintos derechos reconocidos en la Constitución, como las libertades económicas (artículos 16 y 333), el derecho de asociación (artículo 38) y la protección de la información privada (artículo 15)⁴². En consecuencia, la delimitación legislativa precisa de las atribuciones delegadas en cabeza del ministerio respectivo es particularmente relevante, pues como dice la jurisprudencia constitucional, “el reglamento no puede ser la fuente autónoma de las obligaciones o restricciones que se impongan a los sujetos vigilados”⁴³.

Hasta aquí queda claro que las facultades de inspección, vigilancia y control son un asunto sometido a reserva de ley. Esto implica que el legislador debe precisar el núcleo esencial de dichas funciones, evento en el cual tiene la potestad de delegar en el Ejecutivo su desarrollo pormenorizado mediante el despliegue de la potestad reglamentaria que se desprende del artículo 189-11 de la Constitución. Sin embargo, la reserva de ley en este asunto no debe suponer un vaciamiento de las competencias del presidente. De este modo, como afirmó la Corte en la Sentencia C-298 de 2025, “el adecuado equilibrio entre ambas [funciones] exige que el legislador establezca pautas generales, claras y objetivas que orienten de manera adecuada el ejercicio de las competencias reglamentarias por parte del Ejecutivo”⁴⁴.

Además, en virtud del sistema difuso, el legislador puede delegar la tarea de reglamentar una

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Corte Constitucional, C-851 de 2013.

⁴¹ Corte Constitucional, C-948 de 2001.

⁴² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 16 de abril de 2015. Rad. 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223).

⁴³ Corte Constitucional, C-298 de 2025.

⁴⁴ Corte Constitucional, C-298 de 2025.

materia en cabeza de los ministerios que fungen como jefes administrativos del ramo correspondiente. En todo caso, cuando se trate del ejercicio de dichas funciones frente a particulares, la delimitación legislativa es especialmente estricta, pues su ejercicio puede afectar derechos constitucionales de forma arbitraria.

Vistas las reglas y subreglas aplicables al estudio de la potestad reglamentaria frente a las funciones de inspección, vigilancia y control, en la siguiente sección, la Corte desarrollará algunas reflexiones sobre el principio de legalidad en materia administrativa sancionatoria. Estas consideraciones serán útiles no sólo para examinar la acusación contra el artículo 11 que se refiere a la creación de un régimen sancionatorio, sino sobre la función de control reconocida en cabeza del Ministerio de Agricultura y otras entidades del nivel descentralizado.

3. El principio de legalidad en materia administrativa sancionatoria

El derecho administrativo sancionatorio es una manifestación del poder punitivo del Estado⁴⁵. Para desarrollarlo, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración normativa, pues es en el marco de la deliberación democrática donde pueden determinarse con mayor legitimidad las conductas que se consideran contrarias al orden social y político⁴⁶. Esa libertad, sin embargo, encuentra sus límites en el principio de legalidad.

El principio de legalidad tiene asiento constitucional en el artículo 29 Superior y es particularmente relevante en materia sancionatoria⁴⁷. Al defender este principio como un límite a la actividad estatal, la Corte distingue entre dos dimensiones cruciales. Por un lado, la mera legalidad, según la cual todo ejercicio del poder constituido debe tener un fundamento jurídico específico⁴⁸. Por otro lado, la legalidad estricta, conforme a la cual las manifestaciones del derecho punitivo del Estado - como el derecho penal o el derecho administrativo sancionatorio- deben establecer las conductas reprochables y sus consecuencias (penas o sanciones) de forma precisa, clara, inequívoca y sin ambigüedades⁴⁹.

El principio de legalidad extiende su protección sobre dos garantías: una naturaleza formal, según la cual tanto la infracción como la consecuencia deben estar previstas en una ley en sentido material o incluso en reglamentos, siempre que existan las normas habilitadoras correspondientes; y otra de naturaleza material, que exige que las conductas infractoras y sus respectivas sanciones estén claramente definidas con anterioridad⁵⁰.

En desarrollo de estas garantías, la Corte sostiene que el principio de legalidad se compone de tres elementos en materia sancionatoria: (i) la ley previa, es decir, que tanto la conducta objeto de reproche como la sanción a imponer estén definidas antes de su aplicación; (ii) la ley escrita, esto es, que tanto la conducta como la sanción previamente definidas aparezcan en una norma de derecho positivo; y, finalmente, (iii) la ley cierta, o lo que es lo mismo, que la determinación de acciones censurables y las consecuencias aplicables no den lugar a ambigüedades⁵¹.

La Corte Constitucional reconoce que toda manifestación del poder punitivo del Estado debe cumplir con los elementos mencionados, pues su propósito es salvaguardar la libertad individual

⁴⁵ Corte Constitucional, C-818 de 2005 y C-044 de 2023.

⁴⁶ Corte Constitucional, C-1193 de 2008.

⁴⁷ Corte Constitucional, C-397 de 2024.

⁴⁸ Corte Constitucional, C-710 de 2001.

⁴⁹ Corte Constitucional, C-242 de 2010, C-699 de 2015 y C-428 de 2019.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Corte Constitucional, C-044 de 2023 y C-394 de 2019, que reitera las sentencias C-333 de 2001, C-853 de 2005, C-507 de 2006, C-343 de 2006, C-406 de 2004, y C-1011 de 2008.

y proteger a la ciudadanía de la arbitrariedad estatal⁵². Sin embargo, el Tribunal también señala en su jurisprudencia que la aplicación del principio de legalidad es menos rígida cuando se trata del derecho administrativo sancionatorio, porque su capacidad de restringir las libertades públicas no es comparable con la que sin duda tiene, por ejemplo, el derecho penal⁵³.

El derecho administrativo sancionatorio existe en la medida en que permite materializar los fines de la administración pública pues impone consecuencias a quienes desconocen “las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para garantizar la organización y el funcionamiento de la administración”⁵⁴. Esto quiere decir que, aunque sanciona infracciones a deberes públicos, no lo hace con la misma severidad que implica cometer, por ejemplo, un delito.

Hasta aquí es claro que el principio de legalidad es un límite para cualquier manifestación del poder punitivo del Estado, aunque con menos intensidad en el caso del derecho administrativo sancionatorio. En este contexto el legislador tiene un ámbito de configuración más amplio, de manera que lo que se le exige constitucionalmente es que, al adoptar normas sancionatorias administrativas con un lenguaje genérico, lo haga garantizando la existencia de “un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular”⁵⁵. Así, considera esta Corte, se evita abrir espacios a la arbitrariedad de la administración⁵⁶.

Para analizar la constitucionalidad de medidas de esa naturaleza, la Corte propone dos elementos de estudio. Por un lado, el subprincipio de reserva de ley y, por otro, el de tipicidad. A continuación, la Corte sintetiza las reglas aplicables al examen constitucional con base en ambos criterios.

3.1. Reserva de ley en materia sancionatoria

El artículo 189-11 de la Constitución Política le otorga al presidente de la República la facultad de expedir los decretos, las resoluciones y las órdenes necesarias para dar cumplimiento a las leyes. La jurisprudencia constitucional señala que las normas expedidas en virtud de esta potestad carecen de fuerza de ley, de manera que se trata de “meros actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”⁵⁷. Esto quiere decir que la potestad reglamentaria en cabeza del Ejecutivo es una actividad sujeta a límites estrictos, pues los reglamentos no pueden ampliar, restringir o modificar la ley. En consecuencia, “cualquier exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento”⁵⁸.

No obstante, vale la pena mencionar que existen ciertas materias en las que el Ejecutivo cuenta con mayor campo de acción para su desarrollo por vía reglamentaria, en virtud de su experticia técnica. Dicha flexibilidad, sin embargo, no aplica para los regímenes de naturaleza sancionatoria. En efecto, dada la envergadura de las normas propias del poder punitivo del Estado, en principio, le corresponde exclusivamente al legislador expedirlas. Es decir, están sometidas al principio de reserva de ley. La Corte Constitucional ha señalado que en materia sancionatoria la reserva de ley implica que sólo el legislador puede (i) establecer las conductas objeto de reproche administrativo, disciplinario o penal; (ii) determinar las sanciones y demás restricciones de libertad que

⁵² Corte Constitucional, C-044 de 2023.

⁵³ Corte Constitucional, C-922 de 2001, C-530 de 2003, C-860 de 2006, C-242 de 2010, C-703 de 2010, C-219 de 2017, C-044 de 2023.

⁵⁴ Corte Constitucional, C-135 de 2016.

⁵⁵ Corte Constitucional, C-242 de 2010.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Corte Constitucional, C-979 de 2002, reiterada en C-296 de 2022.

⁵⁸ Corte Constitucional, C-302 de 1999.

correspondan y; finalmente, (iii) definir los procedimientos judiciales o administrativos para imponerlas⁵⁹.

Sin embargo, como antes se anotó, en materia administrativa sancionatoria el legislador cuenta con un marco de configuración más flexible para alcanzar los fines de la administración pública. En esa medida, aunque en principio las conductas, las sanciones y los procedimientos del derecho administrativo sancionatorio deben ser definidos por el Congreso, la Constitución admite que el legislador le asigne al Ejecutivo la tarea de precisar el alcance de dichas disposiciones en ejercicio de la potestad reglamentaria por razones de especialidad⁶⁰.

En otras palabras, el presidente y sus ministros pueden, en virtud de la potestad reconocida en el artículo 189-11 Superior, expedir los reglamentos que permitan desarrollar los elementos propios del derecho administrativo sancionatorio por disposición expresa del legislador y dentro de los límites precisos fijados en la ley.

La actividad reglamentaria en este escenario es, sin embargo, extremadamente limitada. En efecto, la jurisprudencia constitucional exige el cumplimiento de una serie de requisitos estrictos para que el otorgamiento de estas facultades sea compatible con la Constitución. En particular, el legislador no puede delegar en el Ejecutivo la creación de las prohibiciones en materia sancionatoria sin definir con claridad en la misma ley los elementos esenciales del tipo. Con ello, se garantiza que la administración no incurra en arbitrariedades y que restrinja su actividad al desarrollo estricto de los postulados legales⁶¹.

En esa medida, la jurisprudencia constitucional sostiene que en esta materia el principio de legalidad se satisface siempre que la ley que habilita el despliegue de la potestad reglamentaria: (i) establezca los elementos básicos de la conducta objeto de reproche (tipo); (ii) señale expresamente las remisiones normativas a las que haya lugar cuando se establezca un tipo en blanco, o los criterios generales para identificar la conducta; (iii) indique las sanciones aplicables o los elementos a tener en cuenta para determinarlas con precisión; y (iv) defina el procedimiento para imponerlas así como las autoridades encargadas de hacerlo⁶².

En conclusión, el Ejecutivo podrá ejercer la potestad reglamentaria en materia sancionatoria siempre que el legislador cumpla con el deber de fijar unos contenidos mínimos sobre las conductas objeto de reproche, las sanciones imponibles, las autoridades competentes y el procedimiento aplicable. En lo que sigue, la Corte aborda el subprincipio de tipicidad⁶³.

3.2. Tipicidad de las conductas, sanciones, autoridades y procedimientos aplicables

La jurisprudencia de esta Corporación señala que el principio de estricta legalidad en el derecho sancionador exige que “la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma [...] con anterioridad a los hechos materia de investigación”⁶⁴. El subprincipio de tipicidad es una obligación del legislador que supone la definición clara y específica de las conductas u omisiones objeto de reproche, de modo que sus destinatarios puedan conocerlas previamente⁶⁵.

Según la Corte, corresponde al legislador determinar los elementos del tipo en materia sancionatoria, esto es, (i) definir la conducta u omisión sancionable de forma específica y precisa de forma

⁵⁹ Corte Constitucional, C-921 de 2001, reiterada en C-044 de 2023.

⁶⁰ Corte Constitucional, C-699 de 2015, reiterada en C-044 de 2023.

⁶¹ Corte Constitucional, C-298 de 2025.

⁶² Corte Constitucional, C-242 de 2010, C-032 de 2017 y C-044 de 2023.

⁶³ Corte Constitucional, C-853 de 2005.

⁶⁴ Corte Constitucional, C-412 de 2015.

⁶⁵ Ibid.

directa o a través de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) establecer el contenido material de las sanciones; (iii) asegurar que haya una correlación entre la infracción y la sanción⁶⁶.

Además, en relación con el principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que el legislador no puede delegar absolutamente su facultad de definir las normas del derecho administrativo sancionatorio a menos que defina los siguientes elementos del tipo: (i) la descripción del comportamiento reprochable; (ii) la definición de la sanción, que implica establecer su contenido material y los parámetros básicos para reglamentarla, lo cual puede incluir elementos como el término y la cuantía; (iii) la autoridad a la que le compete imponerla; y, por último, (iv) las líneas generales del procedimiento a través del cual debe aplicarse⁶⁷.

A partir de estas consideraciones, la jurisprudencia constitucional admite que el legislador acuda ocasionalmente a conceptos jurídicos indeterminados en materia sancionatoria, pues lo importante es que exista “un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular”⁶⁸. La indeterminación en materia sancionatoria será admisible siempre que la disposición cumpla al menos tres condiciones generales: (i) que no establezca una restricción injustificada de derechos; (ii) que el concepto tenga sentido en el contexto normativo en el que se inserta; (iii) y que respete los principios e intereses que busca regular el cuerpo normativo objeto de cuestionamientos⁶⁹.

En suma, la jurisprudencia constitucional admite los conceptos jurídicos indeterminados en materia sancionatoria siempre que sean determinables “a partir de los elementos de juicio que ofrece el propio ordenamiento”⁷⁰, por ejemplo, a través de “remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos y empíricos”⁷¹. Por el contrario, no serán admisibles los conceptos jurídicos indeterminados cuando

“(i) como resultado de la interpretación razonable no se asegura un grado admisible de previsibilidad a los destinatarios de la ley, (ii) no se garantiza el derecho de defensa, pues una eventual imputación o acusación por violar la norma es susceptible de ser refutada y (iii) el sentido del precepto no es tan claro, ya que es imposible definir cuál es el comportamiento que pretende prevenirse o estimularse. Igualmente, sucede cuando (iv) una norma es ambigua y ni aun con apoyo en argumentos jurídicos razonables, es posible trazar una frontera que divida con suficiente claridad el comportamiento previsto en la ley o diseñado por el legislador”⁷². (Corte Constitucional, Sentencia C-505 del 2025, Expediente: D-16.562).

⁶⁶ Corte Constitucional, C-343 de 2006, C-242 de 2010, C-032 de 2017 y C-044 de 2023.

⁶⁷ Corte Constitucional, C-343 de 2006, C-1011 de 2008, C-699 de 2015, C-135 de 2016 y C-044 de 2023.

⁶⁸ Corte Constitucional, C-453 de 2013.

⁶⁹ C-310 de 1997, C-087 y C-110 de 2000, C-653 de 2001, C-796 de 2004, C-179 de 2007, C-910 de 2012, C-453 de 2013, C-391 de 2017, C-253 de 2019, C-600 de 2019.

⁷⁰ Corte Constitucional, C-453 de 2013.

⁷¹ Corte Constitucional, C-600 de 2013.

⁷² Corte Constitucional, C-298 de 2025.