



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., primero (1°) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación:** 11001-03-26-000-2021-00160-00 (67321)  
**Demandante:** WILLIAM ESTEBAN GÓMEZ MOLINA  
**Demandado:** MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS  
**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

*Temas: POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA.*

Se decide, en única instancia, la demanda nulidad presentada por el señor William Esteban Gómez Molina para que se anulen los artículos 253 a 261 del Decreto Reglamentario 1886 de 2015 «*[P]or el cual se establece el Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas*».

## I. SÍNTESIS DEL CASO

El señor William Esteban Gómez Molina interpuso demanda de nulidad en contra de la Presidencia de la República y los ministerios de Minas y Energía, de Salud y Protección Social y del Trabajo, por considerar que los artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015 fueron expedidos por las autoridades demandadas sin tener competencia para ello. A su juicio, se incurrió en un desbordamiento de la potestad reglamentaria porque las disposiciones demandadas prevén normas sancionatorias cuya expedición tiene reserva de ley.

## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda y la solicitud de medida cautelar

En escrito presentado el 1 de febrero de 2021<sup>1</sup>, el señor William Esteban Gómez Molina presentó demanda de nulidad contra varios actos administrativos de carácter

---

<sup>1</sup> Inicialmente la demanda fue asignada a la Sección Primera de esta Corporación, la que, mediante auto del 13 de marzo de 2020, admitió la demanda únicamente en relación con el Decreto 2718 de 1984 y ordenó desglosar «*las piezas procesales pertinentes con miras a conformar expedientes*»



general expedidos por el Gobierno Nacional<sup>2</sup>. En concreto, el demandante solicitó que se efectuaran las siguientes declaraciones:

*Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente solicito al Honorable Consejo de Estado **declarar la nulidad** de los artículos 22 a 27 del Decreto 2718 de 1984, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Educación, artículos 111 a 120 y 125 a 141 del Decreto 677 de 1995, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de Salud; artículos 54 a 61 y 66 a 74 del Decreto 3518 de 2006, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de la Protección Social; artículos 22 a 25 del Decreto 3782 de 2007, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de Educación y la Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública; artículos 4° a 43 del Decreto 2245 de 2011, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público; artículos 30 al 36 del Acuerdo 7° de 2012 del Servicio Nacional de Aprendizaje, expedido por el Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje; **artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015, expedido por el Gobierno Nacional - Ministerio de Minas y Energía**, y señalar de manera clara y precisa que no existe diferenciación alguna en la Constitución acerca de la intensidad con la que se debe aplicar los principios que rodean el proceso administrativo sancionatorio.*

Como fundamento fáctico de la demanda se narró lo siguiente:

El 21 de septiembre de 2015, el Gobierno Nacional expidió los artículos 253 a 261 del Decreto Reglamentario 1886 de 2015, por medio de los cuales creó sanciones, infracciones y etapas del procedimiento sancionatorio administrativo aplicables en caso de inobservancia de las normas de seguridad en labores de minería subterránea.

En escrito separado, el demandante solicitó la suspensión provisional de los artículos demandados.

### **1.1 Concepto de violación**

La parte actora invocó como causal de nulidad de los artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015, la falta de competencia del Gobierno Nacional para establecer sanciones, infracciones y etapas del procedimiento sancionatorio administrativo mediante decreto reglamentario.

Como fundamento de lo anterior, sostuvo que en el marco de un Estado de Derecho,

---

*separados, en relación con las pretensiones de nulidad incoadas contra los demás decretos» (fol.42, c. ppal.).*

La demanda contra el Decreto 1886 de 2015 fue asignada inicialmente a la Sección Primera de la Corporación bajo el radicado 110010324000202100056003 (fls. 52 y 53, c. ppal). Sin embargo, mediante auto del 26 de febrero de 2021, el expediente se remitió a la Sección Tercera, por considerar que el presente es un asunto minero (fol. 55, c. ppal). De este modo, el proceso fue nuevamente sometido a reparto y, finalmente, se le designó el radicado indicado en el encabezado de esta providencia.

<sup>2</sup> Decreto 2718 de 1984, Decreto 677 de 1995, Decreto 3518 de 2006, Decreto 3782 de 2007, Decreto 2245 de 2011, Decreto 1072 de 2015 y Decreto 1886 de 2015.



las actuaciones de las autoridades están sometidas al principio de legalidad, que garantiza, entre otras cosas, el mantenimiento del derecho y del orden legal y consiste en la estricta observancia de las funciones que se han asignado a cada rama del poder público. De manera que, sólo el legislador, luego del procedimiento público de debate, está facultado para producir normas de carácter sancionatorio, porque es quien representa la voluntad popular, que tiene como fin la materialización de la democracia en la concepción y ejecución de las políticas criminales, de acuerdo con el principio de legalidad, integrado, a su vez, por los de reserva de ley y tipicidad.

Asimismo, indicó que, considerando que los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones especiales hacen parte integrante del Código Administrativo, la expedición de dichas normas corresponde únicamente al Congreso y como quiera que los artículos demandados crearon etapas del procedimiento sancionatorio administrativo, lo cierto es que el Gobierno Nacional se extralimitó en el ejercicio de las facultades reglamentarias que le fueron conferidas por el artículo 97 de la Ley 685 de 2001.

Por último, solicitó que se emita un pronunciamiento respecto de la postura acogida por la jurisprudencia constitucional que permite la flexibilización de la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley en materia sancionatoria administrativa. A su juicio, lo anterior *«equivale a una extralimitación en las funciones y competencias atribuidas a este alto tribunal pues la Constitución Política no establece diferencia alguna en cuanto a la aplicación y grado de obligatoriedad de los principios en materia sancionatoria, sea cual fuere su especie.»*

## **2. El trámite en única instancia**

**2.1** En providencia del 30 de agosto de 2021, se inadmitió la demanda porque se advirtió que carecía de algunos de los requisitos consagrados en el artículo 162 del CPACA<sup>3</sup>. No obstante, el 3 de mayo de 2022, fue admitida, luego de que el demandante subsanara los yerros que condujeron a la inadmisión inicial<sup>4</sup>.

**2.2** Mediante escrito presentado el 6 de junio de 2022<sup>5</sup>, el Ministerio de Minas y Energía se opuso a la medida cautelar solicitada por el demandante.

---

<sup>3</sup> Fls. 60 a 62 c. ppal.

<sup>4</sup> Índice 10 de Samai.

<sup>5</sup> Índice 25 de Samai.



**2.3** Y, el 14 de julio siguiente, dio contestación a la demanda<sup>6</sup>. Se opuso a las pretensiones y formuló la excepción previa de inepta demanda.

Como fundamento de su oposición, precisó que *«los preceptos demandados no establecen sanciones por sí mismos, sino que se remiten a normas de rango legal»*. Además, observó que la nulidad de un acto administrativo no deviene de la simple consideración del demandante con relación a su ilicitud, porque para tal efecto hace falta demostrar suficientemente que aquel adolece de algún vicio que tenga la capacidad de desvirtuar su presunción de legalidad.

**2.4** El 24 de enero de 2023, fueron vinculados al proceso, en calidad de parte demandada, la Presidencia de la República y los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social<sup>7</sup>. Lo anterior, por cuanto se advirtió que el actor únicamente demandó al Ministerio de Minas y Energía, aun cuando en la demanda se pretende la nulidad de los artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015 *«[p]or el cual se establece el Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas»*, el cual fue proferido, además del Ministerio de Minas y Energía, por las demás autoridades vinculadas.

**2.5** Mediante escritos presentados el 6 y el 17 de febrero de 2023, el Ministerio de Trabajo y la Presidencia de la República se opusieron a la suspensión provisional de los artículos demandados<sup>8</sup>.

**2.6** La Presidencia de la República contestó la demanda el 10 de marzo de 2023<sup>9</sup>. Se opuso a la pretendida anulación de los artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015. Indicó que el Gobierno Nacional, con la expedición de las normas demandadas, se limitó a ejercer la potestad reglamentaria cuyo fin es la debida ejecución y cumplimiento de la ley.

Por otra parte, expresó que el cargo invocado por el actor no satisface la carga argumentativa necesaria para desestimar la presunción de legalidad que ampara a todo acto administrativo, porque las razones expuestas como fundamento de sus pretensiones no son más que apreciaciones subjetivas que resultan insuficientes para tal propósito.

---

<sup>6</sup> Índice 27 de Samai.

<sup>7</sup> Índice 34 de Samai.

<sup>8</sup> Índices 40 y 45 de Samai.

<sup>9</sup> Índice 48 de Samai.



**2.7** En el término de traslado de la demanda, el Ministerio de Salud y Protección Social se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones de inepta demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>10</sup>.

Como argumento de su defensa, precisó que no se referiría al fondo de la demanda, porque carece de legitimación en la causa, dado que, de conformidad con el Decreto 4107 de 2011, las disposiciones demandadas no regulan ninguna materia correspondiente a su órbita funcional.

**2.8** El Ministerio de Trabajo no contestó la demanda, pese a que fue debidamente vinculado al proceso y notificado del auto admisorio<sup>11</sup>.

**2.9** En auto del 28 de abril de 2023, la Consejera Ponente se abstuvo de pronunciarse de fondo respecto de la medida cautelar solicitada por el actor, porque el demandante no acreditó la concurrencia de los requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional, contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 231 del CPACA<sup>12</sup>.

**2.10** El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

**2.11** De conformidad con lo dispuesto por el párrafo 2° del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, la Consejera Ponente, mediante auto del 11 de diciembre de 2023, resolvió la excepción previa de inepta demanda propuesta por el Ministerio de Minas y Energía y el de Salud y Protección Social.

**2.12** En auto del 23 de enero de 2024, el Despacho Sustanciador prescindió de la audiencia inicial, adecuó el trámite al de sentencia anticipada, fijó el objeto del litigio y corrió traslado para alegar de conclusión. Esto, al verificarse la hipótesis del literal a, numeral 1 del artículo 182 A del CPACA.

La parte demandante insistió en que las normas acusadas tienen el carácter de sancionatorias, de modo que debían estar contenidas en una ley y no en un decreto reglamentario, en aplicación de los principios de legalidad y tipicidad.

El Ministerio de Minas y Energía adujo que las disposiciones atacadas no son normas de carácter sancionatorio, sino únicamente remisorias a regímenes sancionatorios expedidos previamente en normas con fuerza de ley. Además, por

---

<sup>10</sup> Índice 49 de Samai.

<sup>11</sup> Índice 41 de Samai.

<sup>12</sup> Índice 57 de Samai.



tratarse de una regulación sobre aspectos técnicos de la minería, el ámbito competencial que el Gobierno Nacional tiene para reglamentar es mayor.

La Presidencia de la República sostuvo que el demandante no desarrolló con suficiencia los cargos de nulidad invocados, por lo que no se desvirtuó la presunción de legalidad. Además, las normas cuestionadas son el desarrollo de la competencia para regular el régimen sancionatorio previsto previamente por la Ley.

El Ministerio del Trabajo sostuvo que no se vulneró el principio de reserva de ley, por cuanto esa entidad y la Agencia Nacional de Minería tienen la competencia para ejercer las tareas de inspección, vigilancia y control en las actividades de minería subterránea. Además, por ser la materia regulada una cuestión técnica, la competencia del Gobierno Nacional es más amplia.

El Ministerio de Salud y Protección Social adujo que las materias reguladas por las normas cuestionadas no se refieren a asuntos propios de su órbita competencial.

El Ministerio Público solicitó que se nieguen las pretensiones, pues las normas cuestionadas *“de ninguna forma vulneran el principio de reserva legal pues aquellas normas no crean nuevas sanciones o procedimientos, por el contrario, aquellas remiten para su aplicación a las normas contenidas en el Código de Minas y Energía y las disposiciones de la Ley 1562 de 2012”*.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer el presente asunto en los términos del numeral 1 del artículo 149 del CPACA<sup>13</sup>, porque las normas acusadas hacen parte de una disposición reglamentaria expedida por una autoridad del orden nacional, en este caso, por el Gobierno Nacional, integrado para los efectos de la expedición del Decreto 1886 de 2015, por el Presidente de la República, los ministerios de Minas y Energía<sup>14</sup>, de Salud y Protección Social y del Trabajo.

---

<sup>13</sup> «Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.

*El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

*“1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden”*

<sup>14</sup> El Consejo de estado es competente para conocer del presente asunto, de acuerdo al criterio de unificación fijado por esta Corporación en auto del 13 de febrero de 2014, exp. 00127-00, M.P. Enrique Gil Botero, en virtud del cual se consideró que la Ley 1437 de 2011 no modificó, subrogó ni derogó la regla de competencia prevista en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001.





Igualmente, de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019<sup>15</sup> -contentivo del Reglamento Interno del Consejo de Estado-, en el cual, entre otras cuestiones, se asignó competencia a la Sección Tercera de esta Corporación para pronunciarse sobre las demandas de nulidad contra actos administrativos cuyo objeto lo constituya un asunto minero.

## **2. Procedencia y oportunidad del medio de control**

La demanda fue interpuesta oportunamente, en tanto se presentó a través del medio de control de nulidad y este, siempre que se ejerza en los términos del artículo 137 del CPACA, procede en cualquier tiempo, según lo previsto en el literal a del numeral 1 del artículo 164 del citado estatuto procesal.

## **3. Problema jurídico**

De acuerdo con lo expuesto en acápites anteriores, en esta oportunidad corresponde a la Sala determinar si el Gobierno Nacional, con la expedición de los artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015, usurpó funciones propias del legislador al establecer conductas constitutivas de infracción, sanciones y etapas del procedimiento sancionatorio administrativo y, en consecuencia, desconoció los principios de legalidad y reserva de ley, de que tratan los artículos 6° y 150 de la Constitución Política.

Con el fin de abordar el estudio del problema jurídico, esta Subsección analizará, de manera preliminar y a modo de reiteración de jurisprudencia, la aplicación del principio de legalidad en derecho sancionatorio administrativo como límite a la potestad reglamentaria. Agotado el estudio previo, la Sala examinará los cargos de la demanda, así: (i) el desbordamiento de la potestad reglamentaria derivado de la supuesta creación de normas sancionatorias mediante un decreto reglamentario, y (ii) la incompetencia por la expedición de códigos mediante decreto reglamentario.

---

<sup>15</sup> «Artículo 13.- Distribución de los negocios entre las Secciones.

“Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

“(…).

“Sección Tercera:

“1-. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros.»



#### 4. Cuestión preliminar

##### 4.1 El principio de legalidad como límite a la potestad reglamentaria en materia sancionatoria administrativa

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política<sup>16</sup> asigna al Presidente de la República, como jefe de Estado y de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la facultad de reglamentar las leyes por medio de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para su cumplida ejecución.

Dicha potestad consiste en la atribución de origen constitucional que faculta al Gobierno Nacional para expedir actos administrativos de carácter general, en virtud de los cuales se fijan criterios de orden estrictamente técnico que buscan encauzar el enunciado abstracto de la ley hacia su operatividad efectiva. En tal sentido, el reglamento constituye un complemento de la ley en la medida en que la actualiza y acomoda a las circunstancias en las que se pretende su desarrollo y ejecución<sup>17</sup>.

Recientemente, esta Corporación<sup>18</sup> sostuvo que se trata de una facultad constitucional a través de la que se desarrollan reglas y principios fijados en la ley que la complementan en detalles y pormenores necesarios para la materialización y aplicación de sus postulados, pero en ningún caso habilita a quien la ejerce para modificar su contenido material.

En el mismo pronunciamiento, se identificaron las implicaciones del ejercicio de la facultad reglamentaria, así:

*i) Conlleva el ejercicio de una función administrativa. ii) Tiene como propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente. iii) Finaliza con la expedición de actos de carácter general y abstracto, los cuales, en el caso del presidente de la República, reciben el*

---

<sup>16</sup> «ARTÍCULO 189. Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.»

<sup>17</sup> «La potestad reglamentaria no es una operación de simple copia de los textos sobre los cuales se ejerce. Su ejercicio implica de algún modo valoración e indagación de los fines y contenido de la ley, para que resulte un reflejo fiel de la misma.» Corte Constitucional, Sentencia C- 557 del 15 de octubre de 1992.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 19 de septiembre de 2017, exp. 2016-00220. Cita original: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00018-00. Véanse también las siguientes providencias: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00119-00, (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 21 de agosto de 2014. Radicación número: 11001-03-25-000-2009-00095-00, (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 12 de marzo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00060-00 (iv) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 6 de julio de 2020, exp. 2013-00114, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.





*nombre de decretos reglamentarios. iv) El acto que resulta no es una nueva ley, sino un acto complementario de esta. v) Promueve la organización y el funcionamiento de la administración. vi) Representa un mecanismo de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo. vii) Facilita la inteligencia y entendimiento de la ley por parte de la administración y los administrados. viii) No puede ejercerse en el caso de materias que deben necesariamente regularse a través de una ley. ix) No es absoluta, en virtud de encontrarse limitada. En esta dirección, la jurisprudencia ha señalado que no es posible ejercer la potestad reglamentaria cuando se trate de una ley que incorpore disposiciones precisas y claras que no requieren de una regulación adicional para su ejecución (límite por necesidad)<sup>19</sup>.*

Sujeto a la Constitución y a la ley, el ejercicio de la potestad reglamentaria supone la preexistencia de una norma de rango legal, en la que el legislador, ordinario o extraordinario, establece los límites del derecho que se regula, su contenido y alcance; de forma que al ejecutivo le está vedado, en virtud de aquella, ampliar, restringir o modificar su contenido, así como tampoco le está dado reglamentar leyes que no ejecuta, ni desarrollar íntegra y autónomamente aquellas materias cuyo objeto está reservado al legislador<sup>20</sup>.

En relación con los asuntos que están sujetos a reserva de ley, la Sala estima pertinente precisar que, si bien, por disposición constitucional, su regulación corresponde al legislativo, lo cierto es que ello no implica que todos los aspectos relativos a ella deban estar necesariamente desarrollados en la ley y que, en consecuencia, se excluya por completo la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria<sup>21</sup>. Por el contrario, la restricción de la facultad reglamentaria en asuntos de reserva de ley se circunscribe a la prohibición de delegar en el ejecutivo la regulación autónoma de los elementos esenciales de dichos asuntos, mediante una norma que no tenga rango de ley<sup>22</sup>.

En ese sentido, en los asuntos sometidos a reserva de ley, como es el caso del derecho sancionatorio administrativo, el ejecutivo, en ejercicio de la potestad

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 19 de septiembre de 2017, exp. 2016-00220.

<sup>20</sup> «[...] **si bien pueden coexistir en la regulación de una determinada materia o ámbito jurídico tanto la cláusula general de competencia legislativa junto con la potestad reglamentaria, así como el principio de reserva legal junto con la potestad reglamentaria; lo que no puede suceder en ningún caso, a excepción de las facultades extraordinarias, es que el Legislador le atribuya total e integralmente la regulación de una determinada materia al Gobierno Nacional, pues ello es violatorio de las disposiciones constitucionales que configuran tanto la cláusula general de competencia legislativa como la reserva de ley para determinadas materias, ya que el Legislador traspasaría al Gobierno la facultad regulativa que por expreso mandato constitucional le corresponde, y ello con mayor razón, cuando se trata de una materia sujeta al principio de reserva legal, o a la reserva de ley estatutaria, como es el caso de los derechos fundamentales.**» Sentencia C-372 del 27 de mayo de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1005 del 15 de octubre de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Cita original: Sentencia C- 302 de 1999.

*“En este orden de ideas, si bien el efecto de la reserva de ley es que la regulación de las materias reservadas ha de estar contenida en normas con rango de ley, no lo es menos que para la ejecución de las mismas, en la mayoría de las ocasiones se debe desarrollar un reglamento que haga posible dicha aplicación.”*

<sup>22</sup> Sentencia C-432 del 6 de mayo de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



reglamentaria, lleva a cabo una «concreción administrativa»<sup>23</sup> de los elementos esenciales del derecho que se reglamenta, que deben estar previamente establecidos en la ley -«materialidad legislativa»<sup>24</sup>- y, en consecuencia, la potestad reglamentaria se ejerce desde una «posición subordinada» al contenido y alcance de la ley regulada<sup>25</sup>.

Adicionalmente, el alto tribunal constitucional ha establecido que existe una relación inversamente proporcional entre el grado de precisión y detalle de la ley y la amplitud del ejercicio de la facultad reglamentaria. De forma que esta última se ejerce en mayor o menor medida dependiendo del grado de especificidad o generalidad de los postulados legales a reglamentar<sup>26</sup>.

En materia sancionatoria administrativa, se ha admitido la posibilidad de que el reglamento especifique concretamente las conductas constitutivas de infracción, siempre que la ley hubiera previsto previamente por lo menos los siguientes elementos: (i) la descripción de la conducta que da lugar a la sanción, (ii) la determinación de la sanción, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento para su imposición.<sup>27</sup> Así, el principio de legalidad, integrado por los de reserva de ley y de tipicidad, constituye un límite a la potestad reglamentaria e impone al legislador la obligación de regular los aspectos esenciales de la materia.

La jurisprudencia<sup>28</sup> ha reconocido que dichos principios tienen un alcance distinto en el derecho sancionatorio en relación con la rigidez con que se aplican en materia penal<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-188 del 1 de junio de 2022, M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Cita original: Sentencia C-197 de 2012.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 372 del 27 de mayo de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Véanse también las siguientes providencias: C-690 del 12 de agosto de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-675 del 30 de junio de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, C-135 del 17 de marzo de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-188 de 2022, M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Véanse también las sentencias; C-197 de 2021, C-148 de 2015, C- 228 de 2010.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 372 del 27 de mayo de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Véase también la Sentencia C- 508 de 2002.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 3 de marzo de 2023, exp. 2021-00207, M.P. Martha Nubia Velázquez Rico. Véanse también las sentencias: (i) C- 412 del 1 de julio de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos, (ii) C-094 del 15 de abril de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 11 de marzo de 2021.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia del C- 860 de 2006, reiterada en las sentencias C-032 de 2017 y C-094 de 2021.

<sup>29</sup> «Al estudiar el principio de legalidad en materia sancionatoria, ha afirmado que éste se encuentra integrado por tres elementos esenciales, los cuales guardan entre sí una estrecha relación: la *lex praevia*, la *lex scripta* y la *lex certa*.

Sin embargo, ha precisado, de manera reiterada, que el principio de legalidad que rige en el derecho administrativo sancionador se aplica con menor rigurosidad que en materia penal, sin perjuicio de que los comportamientos sancionables se encuentren descritos adecuadamente para dar previsibilidad y claridad a las reglas de juego que rigen la vida en comunidad. Esta diferencia de matiz se ha justificado en razón a las particularidades de cada una de las normatividades sancionadoras, a las disímiles consecuencias que genera su aplicación, a los fines diversos que persiguen, así como los efectos que producen sobre los asociados». Corte Constitucional, Sentencia



Ambos, tanto el derecho penal como el sancionatorio, son expresiones del poder punitivo del Estado que se rigen por el principio de legalidad, compuesto, a su vez, por los de tipicidad y reserva de ley. No obstante, la diferencia en la aplicación de estos en una u otra materia se encuentra justificada en la naturaleza y finalidad del ejercicio de cada una de ellas. Así, por su parte, el derecho penal persigue la protección de bienes jurídicos en aras del mantenimiento del orden social cuyo ejercicio tiene fines preventivos y retributivos, mientras que el derecho sancionatorio procura la preservación del orden jurídico propio de su organización, estructura y funcionamiento.

Por regla general, los asuntos sujetos al control del ejecutivo tienen un carácter eminentemente técnico que por su especialidad y constante evolución impiden que el legislador prevea minuciosamente todos los elementos de la infracción, lo que *«acarrearía en definitiva la impunidad y la imposibilidad de cumplir con las finalidades estatales»*.<sup>30</sup>

Adicionalmente, la restricción de derechos fundamentales que supone la imposición de una pena<sup>31</sup> no es, de ninguna manera, equiparable a los derechos que resultarían afectados con la aplicación de una sanción administrativa.

En materia penal, la tipicidad objetiva del delito goza de un carácter autónomo, que permite, como lo afirmaba Roxin<sup>32</sup>, la descripción concreta de todos los elementos fundadores del injusto, es decir, la conducta reprochable, la calidad de los sujetos y su consecuencia jurídica -bajo la estructura de un tipo cerrado-. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el derecho sancionatorio administrativo, en el que, dada su naturaleza, al tipo, que no necesariamente describe exhaustivamente en todos los aspectos el objeto de la prohibición, se antepone un *pre tipo*, es decir, un precepto normativo que establece una orden o una prohibición cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa.

---

C-1011 de octubre de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Al respecto, véanse también las sentencias C-710 de 2001, C- 343 de 2006, C-406 de 2004, C-853 de 2005, T-145 de 1993, C-214 de 1994, C-597 de 1996, C-690 de 1996, C-160 de 1998.

<sup>30</sup> Corte Constitucional C- 860 de 18 de octubre de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>31</sup> «La aplicación de la pena constituye una injerencia tan dura en la libertad del ciudadano que la legitimación para determinar sus presupuestos sólo puede residir en la instancia que representa más directamente al pueblo como titular del poder del Estado: el Parlamento como representación electa del pueblo.» Roxin, Claus. (1997). Derecho Penal, Parte General, Fundamentos. La estructura de la teoría del delito., Título IV, Subtítulo II, pág. 145.

<sup>32</sup> Roxin, Claus. (1997). Derecho Penal, Parte General, Fundamentos. La estructura de la teoría del delito., Título IV, Subtítulo II, pág. 297. Cita Original: H. Welzel.



Así, existen normas complementarias que le dan contenido al tipo sancionatorio administrativo previsto generalmente como un concepto jurídico indeterminado<sup>33</sup> que puede ser desarrollado y especificado por el ejecutivo mediante normas de carácter reglamentario, sin que pueda afirmarse que con ello se transgreden los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley.

Indudablemente, la flexibilización de los principios de legalidad – tipicidad, reserva de ley- en el derecho administrativo sancionador se justifica en la dificultad que, en cuanto a técnica legislativa, supondría la rigurosa aplicación del principio de legalidad en dicha materia y en la falta de equivalencia entre la afectación de los derechos que aquel implica en relación con las restricciones propias del ejercicio del derecho penal.

## **5. Marco normativo del régimen de seguridad y salud en las labores de minería subterránea**

El ordenamiento jurídico aplicable en materia de minería está constituido por una serie de normas que tienen origen en distintos órganos del Estado, y que integran en su conjunto el régimen minero. Aquellas conforman un sistema valorativo que debe ser aplicado e interpretado en forma sistemática e integral.

En desarrollo de los artículos 25, 80, 330, 331, 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, el legislador expidió la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-; por su parte, el 21 de septiembre de 2015, el Gobierno Nacional, por mandato del artículo 97 *ibidem*, dictó el Decreto Reglamentario 1886, «*[p]or el cual se establece el Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas*».

La Ley 1119 de 2006 y los Decretos 2535 de 1993 y 334 de 2002 prescriben las normas relativas al manejo de armas de fuego, municiones y explosivos, mientras que la Ley 1562 de 2012 otorga a la Agencia Nacional de Minería y al Ministerio del Trabajo, respectivamente, la competencia para ejercer las funciones de inspección vigilancia y control de las normas de seguridad en las labores de minería y del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector minero.

Dichas normas contienen obligaciones y deberes derivados de las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, con ocasión de los

---

<sup>33</sup> «*En lo que respecta al concepto jurídico indeterminado, la jurisprudencia lo ha definido como aquel que no concibe todos los elementos específicos para que se entienda su alcance, sino que requiere ser completado, ya sea a través de un ejercicio interpretativo, o como un elemento complementario.*» Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 3 de marzo de 2023, M.P. Martha Nubia Velásquez Rico, reiterando la sentencia C-394 del 28 de agosto de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



trabajos y obras de la industria minera en sus diversas fases, en especial, en lo relativo a las medidas de seguridad necesarias para preservar la vida e integridad de las personas vinculadas a la empresa, y eventualmente, de terceros.

### **5.1 El régimen sancionatorio de la Ley 685 de 2001, aplicable en caso de incumplimiento de las normas de seguridad y salud en labores de minería subterránea**

La Ley 685 de 2001 reguló los asuntos relativos a la intervención del Estado y los particulares en la exploración y explotación de los recursos mineros, en desarrollo del principio de explotación racional de los recursos naturales no renovables y en aras de lograr el fortalecimiento del desarrollo económico y social del país dentro de los parámetros de la sostenibilidad<sup>34</sup>.

La norma en comento reconoce derechos, prescribe obligaciones e instituye prohibiciones para los sujetos del contrato de concesión minera, al que, en virtud del artículo 46<sup>35</sup>, le serán aplicables de forma sistemática e integral las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción alguna. En consecuencia, el concesionario, de acuerdo con el artículo 59<sup>36</sup> *ibidem*, está obligado a cumplir con todas las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental señaladas expresamente en el Código.

De conformidad con el artículo 115 de la Ley 685, la inobservancia de las obligaciones contractuales habilita a la autoridad concedente o a su delegada, previo agotamiento del procedimiento previsto en el artículo 287<sup>37</sup>, para imponer

---

<sup>34</sup> «ARTÍCULO 1o. El presente Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.»

<sup>35</sup> «ARTÍCULO 46. Al contrato de concesión le serán aplicables durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna. Si dichas leyes fueren modificadas o adicionadas con posterioridad, al concesionario le serán aplicables estas últimas en cuanto amplíen, confirmen o mejoren sus prerrogativas exceptuando aquellas que prevean modificaciones de las contraprestaciones económicas previstas en favor del Estado o de las de Entidades Territoriales.»

<sup>36</sup> «ARTÍCULO 59. El concesionario está obligado en el ejercicio de su derecho, a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, que expresamente le señala este Código. Ninguna autoridad podrá imponerle otras obligaciones, ni señalarle requisitos de forma o de fondo adicionales o que, de alguna manera, condicionen, demoren o hagan más gravoso su cumplimiento.»

<sup>37</sup> «ARTÍCULO 287. Para la imposición de multas al concesionario se le hará un requerimiento previo en el que se le señalen las faltas u omisiones en que hubiere incurrido y se le exija su rectificación. Si después del término que se le fije para subsanarlas, que no podrá pasar de treinta (30) días, no lo hubiere hecho o no justificare la necesidad de un plazo mayor para hacerlo, se le impondrán las multas sucesivas previstas en este Código. En caso de contravenciones de las disposiciones ambientales la autoridad ambiental aplicará las sanciones previstas en las normas ambientales vigentes.»





multas de hasta 30 salarios mínimos legales mensuales, cada vez y para cada caso de infracción, siempre que el incumplimiento no dé lugar a la caducidad del contrato.

Así, en lo concerniente a las normas de seguridad y salud en las labores de minería el artículo 97<sup>38</sup> impone al concesionario el deber de adopción de las medidas y de los medios materiales necesarios para preservar la vida e integridad de las personas vinculadas al concesionario minero y eventualmente de terceros, con arreglo a las normas vigentes sobre seguridad, higiene y salud ocupacional.

En concordancia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley 685 facultó a la entidad concedente o la autoridad medioambiental para ejercer actividades de fiscalización en aras de verificar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales.

Como se expuso, el artículo 115<sup>39</sup> del Código consagró la procedencia de la imposición de multas en caso de inobservancia de las obligaciones contractuales siempre que la infracción no origine la declaratoria de caducidad, que en todo caso da lugar a la terminación del contrato y sólo procede de acreditarse la concurrencia de alguna de las causales taxativamente señaladas en el artículo 112 *ibidem*.

Justamente, de acuerdo con los literales *i* y *g* del citado artículo<sup>40</sup>, el incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones contractuales y de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación mineras, de higiene, seguridad y laborales o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para la ejecución de trabajos y obras, son causal de declaratoria de caducidad del contrato.

---

<sup>38</sup> «ARTÍCULO 97. En la construcción de las obras y en la ejecución de los trabajos de explotación, se deberán adoptar y mantener las medidas y disponer del personal y de los medios materiales necesarios para preservar la vida e integridad de las personas vinculadas a la empresa y eventualmente de terceros, de conformidad con las normas vigentes sobre seguridad, higiene y salud ocupacional.»

<sup>39</sup> «ARTÍCULO 115. Previo el procedimiento señalado en el artículo 287 de este Código, la autoridad concedente o su delegada, podrán imponer al concesionario multas sucesivas de hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no fuere causal de caducidad o que la autoridad concedente, por razones de interés público expresamente invocadas, se abstuviere de declararla.

La cuantía de las multas será fijada valorando, en forma objetiva, la índole de la infracción y sus efectos perjudiciales para el contrato.

La imposición de las multas estará precedida por el apercibimiento del concesionario mediante el procedimiento señalado en el artículo 287 de este Código.»

<sup>40</sup> «ARTÍCULO 112. El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas:

(...)

g) El incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación mineras, de higiene, seguridad y laborales, o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras;

(...)

i) El incumplimiento grave y reiterado de cualquiera otra de las obligaciones derivadas del contrato de concesión;

(...)





## 6. Análisis de los cargos de la demanda

### 6.1 Cargo 1: Desbordamiento de la potestad reglamentaria derivado de la supuesta creación de normas sancionatorias mediante el Decreto reglamentario 1886 de 2015

Para determinar si en los artículos demandados existe un desbordamiento de la potestad reglamentaria, se analizará si mediante el Decreto Reglamentario 1886 se regularon conductas constitutivas de infracción, sanciones y etapas del procedimiento sancionatorio administrativo y, en consecuencia, asumió facultades propias del legislador, sin tener competencia para ello.

De entrada, la Sala advierte que el cargo así formulado no está llamado a prosperar, en tanto, el decreto demandado se limitó a reproducir las normas en las que el legislador ya había consagrado el régimen sancionatorio administrativo aplicable en casos de incumplimiento de las normas de manejo de explosivo e higiene y seguridad en labores de minería subterránea, por las razones que pasan a exponerse.

Mediante los artículos 253 a 261 del Decreto 1886 de 2015, el Gobierno Nacional reglamentó el artículo 97 de la Ley 685 de 2001, en el sentido de establecer los criterios para la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 115 del Código de Minas, siempre que se verifique el incumplimiento de los deberes contractuales y previo agotamiento del procedimiento establecido en los artículos 112 y 287 de la misma ley.

Al realizar la confrontación entre las disposiciones reglamentarias demandadas y las siguientes disposiciones normativas: Ley 685 de 2001, Ley 1119 de 2006, Decreto 2535 de 1993, Decreto 334 de 2002, Ley 1562 de 2012 y Ley 1437 de 2011, la Sala encuentra lo siguiente:

1. En virtud del artículo 253 del Decreto 1886 de 2015 el Gobierno Nacional dispuso la procedencia de la imposición de las multas previstas en el Código de Minas en cualquier caso de incumplimiento a las obligaciones contractuales, en los siguientes términos:

*«ARTÍCULO 253. Tipo de sanciones. La autoridad minera, encargada del manejo de los recursos mineros, podrá aplicar las siguientes sanciones y multas en cualquier caso de **incumplimiento de las normas de seguridad minera** aquí establecidas, previa visita de fiscalización o conocimiento de los informes que rindan los organismos establecidos para la vigilancia y control de estas disposiciones:*



1. Si en la visita de fiscalización se comprueba que se están **incumpliendo** las obligaciones contractuales y en especial las de seguridad minera establecidas en este reglamento, por medio de resolución motivada **se impondrán las multas y/o sanciones establecidas en el Código de Minas para tales efectos.**

2. Si en la primera visita de seguimiento al cumplimiento de las medidas impuestas conforme lo establece el artículo 246 de este Reglamento, la autoridad minera competente verifica que dentro del plazo otorgado no se hubiesen aplicado las medidas correctivas, por medio de resolución motivada **impondrá las multas y/o sanciones establecidas en el Código de Minas para tales efectos.**

3. Si la autoridad minera, encargada de la administración de los recursos mineros determina que un accidente fue ocasionado por incumplimiento en la aplicación del presente reglamento, esta, por medio de resolución motivada **impondrá multas y/o sanciones de conformidad con lo establecido en el Código de Minas para tales efectos;** y,

4. Vencido el término otorgado sin que se haya dado cumplimiento a las medidas impuestas, por medio de resolución motivada se dará inicio al proceso de suspensión o de caducidad, **acto contra el que proceden los recursos de reposición y/o de apelación, de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.** El recurso se concederá en efecto devolutivo.

*Bajo ningún motivo lo determinado en este artículo, se aplicará cuando haya suspensión de frentes de trabajo o cierre total por el riesgo inminente establecido en el artículo 249 de este Decreto.»*

Como se expuso en la consideración previa, la jurisprudencia ha sostenido que, en desarrollo del principio de legalidad en el derecho sancionatorio administrativo, el legislador mediante una norma con fuerza material de ley debe contemplar por lo menos la descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones y la autoridad competente para imponerlas.

El artículo 115 de la Ley 685 de 2001 prescribe (...) *la autoridad concedente o su delegada, podrán imponer al concesionario multas sucesivas de hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato.* Así, la conducta prevista en el artículo 253 demandado, en virtud de la cual, según el cargo de la demanda, se crearon conductas constitutivas de infracción, coincide plenamente con la descrita en el citado artículo.

De la lectura del citado artículo, se concluye que el ejecutivo, en ejercicio de la potestad reglamentaria, se limitó reproducir la descripción típica de la sanción dispuesta en los artículos 97, 112 g) y 115 de la Ley 685 de 2001, que leídos armónicamente permiten comprender que el titular minero se encuentra obligado a cumplir las normas de higiene y seguridad mineras y que la inobservancia de tal obligación que no pueda ser calificada como grave y reiterada, es causal de multa.



En tal sentido, más allá de establecer algunos criterios para la imposición de la sanción, no puede afirmarse que con la disposición bajo análisis haya introducido nuevas infracciones y menos aún que creara sanciones administrativas, pues, inclusive, en lo relativo a estas, remitió expresamente a las previstas en el Código de Minas.

Como se explicó en la consideración previa, en materia sancionatoria administrativa, se establezca la tipicidad a partir de clasificaciones más o menos generales que permitan la determinación de los elementos del tipo a partir de la aplicación e interpretación de otras normas jurídicas. De este modo, el ejecutivo puede desarrollar reglamentariamente aspectos secundarios encaminados a materializar los postulados de la ley.

Ciertamente el artículo 115 de la Ley 685 fue el que previó la conducta infractora a modo de concepto jurídico parcialmente indeterminado, determinable a partir de las demás normas que consagran los deberes y obligaciones contractuales, entre ellos, los contenidos en la Ley 685 de 2001 y el Decreto 1886 demandado, sin que ello conlleve necesariamente a una transgresión del principio de legalidad.

Por otra parte, de acuerdo con los artículos 112, 115 y 287 de la Ley 685 de 2001, el procedimiento sancionatorio administrativo, en términos generales se adelanta de la siguiente manera: *i)* corresponde a la autoridad competente requerir al concesionario indicando las faltas u omisiones en que hubiera incurrido y otorgar un plazo máximo de 30 días para que las subsane, *ii)* vencido el término sin que se acredite su cumplimiento, la autoridad podrá imponer las multas de que trata el artículo 115, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no configure causal de caducidad y *iii)* de incurrir en alguna de las causales establecidas en el artículo 112, la autoridad podrá declarar la caducidad del contrato.

Finalmente, en cuanto, a la procedencia de los recursos, la norma expresamente previó que proceden los de reposición y apelación, de conformidad con las normas establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>41</sup>. De modo que tampoco es de recibo el argumento del actor en

---

<sup>41</sup> «Artículo 76. Oportunidad y presentación Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.



cuanto a que la norma demandada dispuso, aisladamente, los medios de impugnación procedentes contra la resolución por medio de la cual se declara la caducidad del contrato.

En definitiva, el artículo analizado simplemente reitera que la infracción de las normas de seguridad minera da lugar a la imposición de una sanción, lo que ya había sido contemplado por el legislador en el artículo 115 del Código de Minas, de suerte que lo único que se prescribe en el artículo 253 son las circunstancias de tiempo y modo en que debe aplicarse la sanción, por ejemplo, establece que de no verificarse el cumplimiento de las medidas correctivas en la primera visita de seguimiento, procede la imposición de las sanciones del Código de Minas.

2. Por otro lado, el artículo 254 del Decreto 1886 ordenó la imposición de las sanciones establecidas en la Ley 1119 de 2006, el Decreto 2535 de 1993 y el Decreto 334 de 2002 y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan por infringir las normas sobre el manejo de explosivos, así:

*ARTÍCULO 254. Sanciones por infringir normas de manejo de explosivos. Los usuarios de explosivos que infrinjan las normas sobre la materia, estarán incurso en las sanciones establecidas en la Ley 1119 de 2006, el Decreto 2535 de 1993 y el Decreto 334 de 2002 y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.*

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 61 de 1993, el presidente de la República expidió el Decreto Ley 2535 de 1993, «por el cual se expiden normas sobre armas municiones y explosivos», modificado por el Decreto 19 de 2012, la Ley 1453 de 2011 y la Ley 1119 de 2006.

En los capítulos I, II y III del Título XI del Decreto 2535 el legislador estableció: i) Las autoridades competentes para imponer las sanciones –artículos 86<sup>42</sup> y 88<sup>43</sup>-, ii)

---

*Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.»*

<sup>42</sup> «ARTÍCULO 86. COMPETENCIA. Son autoridades competentes para imponer multas las siguientes:

- a) Los Comandantes de Brigada en el Ejército, y sus equivalentes en la Armada y Fuerza Aérea;
- b) Los Comandantes de los Comandos Específicos o Unificados;
- c) Los Comandantes de Unidad Táctica en el Ejército y sus equivalentes en la Armada y la Fuerza Aérea;
- d) Los Comandos del Departamento de Policía.

PARÁGRAFO 1o. En el evento de incautación, la autoridad competente para imponer la multa, será el respectivo Comandante Militar o de Policía previsto en el presente artículo, según la incautación la haya realizado la autoridad militar o de policía.

PARÁGRAFO 2o. Las sumas por concepto de multas serán consignadas de acuerdo con las instrucciones que imparta el Ministerio de Defensa Nacional.»

<sup>43</sup> «ARTÍCULO 88. COMPETENCIA. Son autoridades competentes para ordenar el decomiso de armas, municiones, explosivos y sus accesorios:

- a) Los Fiscales de todo orden y jueces penales cuando el arma, munición o explosivo, se hallen vinculados a un proceso;





las conductas constitutivas de infracción administrativa -artículo 87, modificado por el artículo 2 de la Ley 1119 de 2006<sup>44</sup> y 89<sup>45</sup>-, iii) las sanciones a imponer (multa<sup>46</sup>

- b) Los Comandantes de Brigada y sus equivalentes en la Armada Nacional y Fuerza Aérea dentro su jurisdicción y los Comandantes de los Comandos Específicos o Unificados;
- c) Los Comandantes de Unidad Táctica en el Ejército y sus equivalentes en la Armada y Fuerza Aérea;
- d) Comandantes del Departamento de Policía.»

<sup>44</sup> «ARTÍCULO 87. MULTA<Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1119 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> (...) el que incurra en cualquiera de las siguientes **conductas**:

- a) No revalidar el permiso de porte dentro de los cuarenta y cinco (45) y el de tenencia dentro de los noventa (90) días calendario, siguientes a la pérdida de su vigencia;
- b) No informar a la autoridad militar competente de la jurisdicción dentro de los treinta (30) días calendario, sobre el extravío o hurto del permiso;
- c) No presentar el permiso vigente a la autoridad militar dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que se presentó la incautación de que trata el literal k) del artículo 85 del Decreto 2535/93;
- d) No informar dentro de los treinta (30) días siguientes a la autoridad militar competente de la jurisdicción sobre la pérdida o hurto del arma, munición, explosivo o sus accesorios;
- e) Transportar armas o municiones y explosivos sin cumplir con los requisitos de seguridad que para el transporte establezca el Comando General de las Fuerzas Militares;
- f) No informar sobre el cambio de domicilio a la autoridad militar que concedió el permiso, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes de producirse;
- g) No efectuar el trámite de la cesión por fallecimiento, dentro de los noventa (90) días señalados en el parágrafo del artículo 40 del Decreto 2535 de 1993.

(...) el que incurra en cualquiera de las siguientes **conductas**:

- a) Consumir licores o usar sustancias psicotrópicas portando armas, municiones, explosivos o sus accesorios en lugar público; b) Permitir, en el caso de las personas jurídicas, que las armas, municiones, explosivos o accesorios sean poseídos o portados en sitio diferente al autorizado; c) Esgrimir o disparar arma de fuego en lugares públicos, sin motivo justificado, sin perjuicio de las sanciones previstas en la ley; d) Portar, transportar o poseer armas, municiones, explosivos o materiales relacionados sin el permiso o licencia correspondiente, a pesar de haber sido expedido.»

<sup>45</sup>«ARTÍCULO 89. DECOMISO DE ARMAS, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y SUS ACCESORIOS.

**Incorre en contravención que da lugar al decomiso:** a) Quien porte o posea arma, munición o explosivo y sus accesorios sin permiso de autoridad competente, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar; b) Quien porte armas, municiones, explosivos y sus accesorios o los posea dentro de un inmueble, cuando el permiso haya perdido su vigencia, por haber transcurrido un término superior a noventa (90) o ciento ochenta (180) días, según sea de porte o tenencia; c) Quien porte o transporte armas, municiones, explosivos y sus accesorios en notorio estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicotrópicas; d) Quien haya sido multado por consumir licores o usar sustancias psicotrópicas portando armas, municiones y explosivos y sus accesorios en lugar público, e incurra de nuevo en la misma conducta; e) Quien porte un arma cuyo permiso sólo autorice la tenencia, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar; f) Quien porte armas y municiones estando suspendida por disposición del Gobierno la vigencia de los permisos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar; g) Cuando se porten o posean municiones no autorizadas, evento en el cual también procederá el decomiso del arma si es del caso, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar; h) Quien no entregue el arma al Estado dentro del término establecido, cuando por orden de autoridad competente se haya dispuesto la cancelación de la vigencia del permiso; i) Quien mediante el empleo de armas, municiones, explosivos o accesorios, atente contra la fauna y la flora, el medio ambiente y las áreas de especial importación ecológica, incluido el uso de las armas de que trata el artículo 25 de este Decreto; j) Quien traslade explosivos sin el lleno de los requisitos establecidos por el Comando General de las Fuerzas Militares; k) Quien entregue para reparación armas a talleres de armería que operen sin permiso de funcionamiento del Comando General de las Fuerzas Militares o las entregue sin el permiso correspondiente o la fotocopia autenticada del mismo; l) Quien preste o permita que un tercero utilice el arma, salvo situaciones de inminente fuerza mayor; m) Quien porte armas o municiones, explosivos o sus accesorios en reuniones políticas, elecciones, sesiones de corporaciones públicas y manifestaciones populares, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar; n) Quien haya sido condenado con pena privativa de la libertad y no entregue el arma en el término previsto en el parágrafo 2o. del artículo 40 de este Decreto; ñ) Aquellos servicios de vigilancia y seguridad privada que no entreguen las armas durante el plazo de diez (10) días contados a partir de la ejecutoria de la resolución que ordenó el cierre o la no renovación de la licencia de funcionamiento respectiva, a menos que se haya autorizado la cesión a otra empresa. En caso de entregarlas dentro del término previsto, el Ministerio de Defensa reconocerá, previo avalúo el valor de las mismas; o) Quien no cancele la multa con que haya sido sancionado dentro del plazo establecido en el acto administrativo que dispuso la sanción, si éste procede; p) Quien efectúe la cesión del uso del arma, munición o explosivo a cualquier título sin autorización.»

<sup>46</sup> «ARTÍCULO 87. MULTA. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1119 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> 1. **Será sancionado con multa equivalente a un cuarto (1/4) de salario mínimo legal mensual vigente**, el que incurra en cualquiera de las siguientes conductas:

(...)



o decomiso de armas, municiones, explosivos y sus accesorios<sup>47</sup>), iv) el procedimiento aplicable -artículo 90, modificado por el artículo 3 de la Ley 1119 de 2006<sup>48</sup>- y los recursos procedentes<sup>49</sup> en los términos del Código Contencioso Administrativo -artículo 91<sup>50</sup>-.

En este caso, el legislador, por medio de los artículos 86 a 91 del Decreto 2535 de 1993, modificado por la Ley 1119 de 2006, aplicó estrictamente el principio de tipicidad, pues determinó de manera concreta y exhaustiva todos los elementos del tipo sancionatorio administrativo. Así, ante la especificidad de los criterios previstos en la norma con fuerza de ley, la amplitud en el ejercicio de la potestad reglamentaria se restringió significativamente, de manera que el artículo 254 del Decreto Reglamentario 1886 de 2015 constituye simplemente una norma de carácter remisorio que, contrario a lo afirmado por el demandante, tampoco crea de manera autónoma normas sancionatorias.

En lo que respecta a la remisión al Decreto 334 de 2002, expedido, por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 51 y 57 del

---

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

(...)

**PARÁGRAFO 1o.** Para el caso de los literales b) a la g) del numeral 1 y los literales a) a la d) del numeral 2 del presente artículo, **transcurridos treinta (30) días contados a partir de la fecha de ejecutoria de la resolución que impone la multa, y esta no se hubiere cancelado, procederá el decomiso del arma, munición o explosivo.** Cancelada la multa dentro del término legal, en caso de haberse incautado el arma, munición o explosivo, se ordenará su devolución.

**PARÁGRAFO 2o.** Si se revalida el permiso de tenencia después de los noventa (90) y hasta ciento ochenta (180) días calendario siguientes a su vencimiento, **se deberá pagar el doble de la multa establecida en el inciso 1o de este artículo, es decir dos cuartos (2/4) del salario mínimo legal mensual vigente.**

Si se revalida el permiso de porte después de los cuarenta y cinco (45) y hasta noventa (90) días calendarios siguientes a su vencimiento, **la multa será el doble establecido en el inciso 1o de este artículo, es decir dos cuartos (2/4) del salario mínimo legal mensual vigente.»**

<sup>47</sup> «ARTÍCULO 89. DECOMISO DE ARMAS, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y SUS ACCESORIOS. Incurre en contravención que da lugar al decomiso:

(...))»

<sup>48</sup> «ARTÍCULO 90. ACTO ADMINISTRATIVO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1119 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La Autoridad Militar o Policial competente, mediante acto administrativo, dispondrá la devolución de armas, municiones, explosivos y sus accesorios o la imposición de multa o decomiso del arma, munición, explosivo, o accesorio, dentro de los quince días siguientes a la fecha de recibo del informe del funcionario que efectuó su incautación o dio aviso de la irregularidad. Este término se ampliará otros quince (15) días cuando haya lugar a prácticas de prueba.

**PARÁGRAFO 1o.** Lo dispuesto en este artículo no se aplica para la imposición de la multa prevista en los literales a), b), d) y g) del numeral 1 del artículo 87 del Decreto 2535/93, en concordancia con el parágrafo 2o del mismo.»

<sup>49</sup> «ARTÍCULO 91. RECURSOS. Contra la providencia que dispone la multa o el decomiso procederán los recursos de reposición y apelación en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

El recurso de apelación se surtirá ante el inmediato superior de la autoridad que ordenó la multa o el decomiso.»

<sup>50</sup> Entiéndase ahora Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.





Decreto Ley 2535 de 1993. La Sala observa que los artículos 3<sup>51</sup>, 14<sup>52</sup> y 15<sup>53</sup> son también normas remisorias a las sanciones legales a que haya lugar por el uso indebido o destinación diferente que se haga de los explosivos y accesorios, voladuras o materias primas que sin ser explosivos individualmente, en conjunto conforman una sustancia explosiva.

3. La competencia para ejercer la potestad sancionatoria por el incumplimiento de las normas de seguridad en minería subterránea y de seguridad y salud en el trabajo fue prevista, reglamentariamente, por el artículo 255 del Decreto 1886 de 2015, que a la letra dispone:

*ARTÍCULO 255. Sanciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo. La sanciones por incumplimiento del presente reglamento, en lo relacionado con seguridad en minería subterránea, son competencia de la autoridad minera, encargada de la administración de los recursos mineros; en lo relacionado con el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo en actividades de minería subterránea; el competente es el Ministerio del Trabajo a través de las direcciones territoriales de trabajo, conforme a lo establecido en el parágrafo del artículo 32 de la Ley 1562 de 2012; para lo anterior se tendrá en cuenta los montos de las sanciones establecidas en la normatividad vigente y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*

*La imposición de sanciones por el incumplimiento de las normas de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, en las actividades subterráneas diferentes a la explotación minera, será competencia del ministerio del trabajo.*

En el artículo 32<sup>54</sup> de la Ley 1562 de 2012 el legislador otorgó la competencia de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control para el cumplimiento de las

---

<sup>51</sup> ARTÍCULO 3-Responsabilidad. Toda persona natural o jurídica que adquiera explosivos y accesorios de voladuras, y/o materias primas controladas, responde por su correcta y exclusiva utilización para los fines detallados en la solicitud de compra. El importador productor, distribuidor, transportador, comprador, se hará acreedor a las sanciones legales a que haya lugar, por uso indebido o destinación diferente que se haga de estas sustancias. Igualmente, a las sanciones administrativas que pueda imponer la autoridad competente.

<sup>52</sup>ARTÍCULO 14.-Decomiso. La importación, distribución o fabricación de materias primas o insumos que sin ser explosivos individualmente, en conjunto conforman una sustancia explosiva, sin la previa inscripción ante departamento de control comercio de armas, municiones y explosivos del comando general de las Fuerzas Militares dará lugar al decomiso inmediato de dichos materiales y a la imposición de las sanciones pertinentes.

<sup>53</sup> ARTÍCULO 15.-Uso diferente al autorizado. Cuando el departamento de control comercio de armas, municiones y explosivos del comando general de las Fuerzas Militares establezca que se dio uso diferente al autorizado a las sustancias objeto de este decreto, ya sea por el usuario o por un tercero, habrá lugar a la pérdida de la calidad de usuario, además de las sanciones que las normas establezcan en materia de explosivos.

<sup>54</sup> ARTÍCULO 32. COMISIÓN ESPECIAL DE INSPECTORES DE TRABAJO EN MATERIA DE RIESGOS LABORALES Y SISTEMA NACIONAL DE INSPECTORES DE TRABAJO.

(...)

**PARÁGRAFO. La inspección, vigilancia y control del Ministerio de Trabajo en Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST del sector minero será para verificar cumplimiento de normas del Sistema General de Riesgos Profesionales.** En el caso de que en una visita o investigación existan posibles violaciones de normas de seguridad minera establecidos en el Decreto 1335 de 1987, Decreto 2222 de 1993, el Decreto 35 de 1994 o normas que lo modifiquen o adicionen deberá darle traslado por competencia a la Agencia Nacional de Minería. En las visitas de fiscalización de la Agencia Nacional de Minería del Ministerio de Minas y Energía donde se encuentre posibles violaciones a normas del Sistema General de Riesgos Profesionales diferentes a seguridad minera, se debe dar traslado por competencia a la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo. **En todo caso, la inspección, vigilancia y control de la aplicación de las**



normas de seguridad y salud en el trabajo y en relación con el incumplimiento de las normas de seguridad minera a la Agencia Nacional de Minería.

Pese a que la ley no definió precisamente el alcance de las funciones de inspección, vigilancia y control, esta Corporación<sup>55</sup> ha precisado que la función de inspección comporta la facultad de solicitar información, practicar visitas de supervisión, realizar auditorías y seguimiento, la de vigilancia implica la posibilidad de advertir, prevenir y orientar, y el control, por su parte, concede la competencia para ordenar correctivos en caso de advertir irregularidades en el desarrollo de la actividad regulada.

Lo anterior muestra que, a diferencia de lo argumentado por el señor Gómez Molina, la competencia para ejercer control, es decir, imponer las sanciones previstas en la ley por el incumplimiento de las normas de seguridad minera y de seguridad y salud en el trabajo ya estaba atribuida por la ley y, el artículo demandado es, en esencia, una reproducción del párrafo del artículo 32 de la Ley 1562 de 2012.

4. Por su parte, el artículo 256 del Decreto 1886 de 2015 establece:

*ARTÍCULO 256. Sanciones adicionales. Además de las sanciones previstas en el presente reglamento, se dará aplicación a los procedimientos y sanciones previstas en el Código de Minas vigente.*

El enunciado del artículo estudiado puede dividirse en dos partes, a saber: i) «[A]demás de las sanciones previstas en el presente reglamento» y ii) «se dará aplicación a los procedimientos y sanciones previstas en el Código de Minas vigente».

De cara al análisis de legalidad de la primera parte del artículo 256, se precisa que las disposiciones normativas del Decreto 1886 de 2015 que fueron demandadas - arts. 253 a 261-, son las únicas normas que hacen referencia al régimen sancionatorio administrativo aplicable por inobservancia de las normas de seguridad minera y seguridad y salud en el trabajo. No obstante, de una lectura sistemática de esas previsiones normativas en consonancia con las consideraciones previas, permiten concluir que en realidad el Decreto 1886 no creó un régimen sancionatorio, sino que, por el contrario, se limitó a recoger las premisas normativas que ya habían sido establecidas por el legislador.

Esa consideración se refuerza en la segunda parte del artículo, en la que explícitamente se remite a la aplicación del régimen sancionatorio consagrado en el Código de Minas, expuesto anteriormente.

---

**normas de seguridad minera estará a cargo de la Agencia Nacional de Minería** del Ministerio de Minas y Energía de acuerdo a la normatividad vigente.

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 16 de abril de 2015, exp. 2223, M.P. William Zambrano Cetina.



En conclusión, en el artículo 256 el ejecutivo tampoco usurpó funciones propias del legislador y, por tanto, no actuó por fuera de los límites de la potestad reglamentaria. Como se viene precisando, estas disposiciones se limitaron a reproducir lo que ya había previsto previamente el legislador en el Código de Minas, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1119 de 2006, el Decreto 2535 de 1993, el Decreto 334 de 2002 y la Ley 1562 de 2012.

5. El artículo 257 del Decreto 1886, reglamenta el deber de informar a la autoridad competente acerca de cualquier incumplimiento de los deberes contenidos en el reglamento, de la siguiente manera:

*ARTÍCULO 257. Obligación de informar a la autoridad competente. Quien tenga conocimiento de algún incumplimiento de lo dispuesto en el presente reglamento, está en la obligación de informar a la autoridad competente, para que se tomen los correctivos del caso.*

La Sala observa que el presente artículo no es más que la expresión del deber constitucional de informar, pero, se insiste, ni crea normas sancionatorias, ni modifica, sustituye, amplía o restringe el contenido de las leyes que configuran el régimen sancionatorio administrativo en materia minera, por lo que, una vez más, se concluye que el legislador en el caso del artículo 257 tampoco excedió los límites de la potestad reglamentaria que ejerció.

6. A su turno, el artículo 258 demandado prevé la obligación de ejecutar las acciones correctivas dirigidas a subsanar las faltas en que se hubiere incurrido, así:

*ARTÍCULO 258. Obligación de ejecución de las acciones correctivas. La imposición de una sanción no exime al infractor de la obligación de ejecutar las obras dirigidas a subsanar la falta y de cumplir con las medidas de prevención o de seguridad que hayan sido ordenadas por la autoridad competente.*

En cuanto al deber de ejecutar las acciones correctivas, la Sala precisa que, de acuerdo con el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, la imposición de una sanción por la inobservancia de los deberes contenidos en el contrato, en la ley o en el reglamento es independiente del deber de ejecutar las medidas tendientes a subsanar las faltas en que se incurrió.

Naturalmente, pese a la imposición de la multa, el infractor está en la obligación de dar cabal cumplimiento a las obligaciones contractuales. Tanto es así, que en virtud de los literales *i* y *g* del artículo 112 del Código de Minas, la reiterada inobservancia de dichas obligaciones, así como de las de seguridad minera y de las de seguridad y salud en el trabajo da lugar a la declaratoria de caducidad del contrato.



Nótese que el incumplimiento *reiterado* de que tratan los literales i y g *ibidem*, no es más que la omisión en la ejecución de las obras tendientes a subsanar los yerros advertidos que dieron lugar a la imposición inicial de una sanción.

En suma, en lo relativo al artículo en cuestión, la Subsección no avizora desbordamiento alguno de la potestad reglamentaria, por cuanto se trata de una norma puramente remisoria que prevé unas obligaciones ya contenidas en la Ley 685 de 2001, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1119 de 2006, el Decreto 2535 de 1993, el Decreto 334 de 2002 y la Ley 1562 de 2012.

7. El artículo 259 del Decreto 1886 establece el deber de documentación e implementación de los procedimientos sancionatorios en el expediente del título minero, en el siguiente sentido:

*ARTÍCULO 259. Ubicación de los antecedentes del proceso sancionatorio. Los procedimientos sancionatorios iniciados, las medidas preventivas y de seguridad consignadas en los informes de visita y todas las diligencias probatorias, serán documentados y deben hacer parte del expediente del título minero, incluidas las impuestas por otras autoridades competentes.*

El artículo en comento señala simplemente una regla técnica cuyo objetivo no es más que ordenar, documentar y sistematizar el procedimiento sancionatorio en el expediente del título minero, es decir, se trata de una norma de carácter eminentemente técnico y delimitado a la gestión documental de los procesos administrativos que no versa sobre los elementos esenciales de la potestad punitiva administrativa del Estado.

8. A su vez, el artículo 260 del Decreto 1886 de 2015 dispone:

*ARTÍCULO 260. Otras responsabilidades. Las sanciones impuestas de conformidad con las normas del presente reglamento, no eximen de la responsabilidad civil, penal, laboral o de otro orden en que pudiese incurrirse por violación de las normas de seguridad e higiene o del Código de Minas.*

De conformidad con el citado artículo la imposición de las sanciones administrativas previstas en el régimen sancionatorio del Código de Minas no excluye la posibilidad de adelantar procesos para declarar la responsabilidad civil, laboral o penal con fundamento en los mismos hechos u omisiones que dieron origen a la multa. En efecto, una misma conducta puede derivar en varios tipos de responsabilidad. Así, pese a que su origen sea el mismo, los bienes jurídicos afectados son distintos y, en consecuencia, el ordenamiento que los protege varía, lo que justifica la independencia de los regímenes sancionatorios y de responsabilidad, sin que ello signifique un doble juzgamiento.



En cuanto al análisis del cargo en cuestión, basta señalar que el artículo demandado no es una norma de carácter sancionatorio, se trata, simplemente, de la reproducción de una previsión constitucional consistente en la independencia de los diversos regímenes de responsabilidad, pese a su origen común. De manera que para la Sala es forzoso concluir que, en este caso, tampoco se configuró una extralimitación a las funciones reglamentarias del ejecutivo.

9. Por último, el artículo 261 del Decreto 1886, en desarrollo del principio de coordinación administrativa, impone a las autoridades competentes el deber de dirigir sus actuaciones simultáneamente para lograr la eficacia de las normas previstas en la ley y en el reglamento, en los siguientes términos:

*ARTÍCULO 261. Colaboración entre entidades competentes. Cuando una entidad oficial distinta a la autoridad minera, tenga pruebas relacionadas con una conducta, hecho u omisión constitutiva de violación al presente reglamento, debe ponerlas a disposición de esta, para lo de su competencia. Así mismo, cuando, como resultado de una investigación adelantada por la autoridad minera, se encuentre que la sanción a imponer es de competencia de otra autoridad, deberán remitirse a esta las diligencias adelantadas para lo pertinente, conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.*

Advierte la Sala que, en primer lugar, el artículo 261, concreta, reglamentariamente, el principio de coordinación administrativa previsto en el inciso segundo del artículo 209 de la Constitución Política, al imponer a las autoridades administrativas el deber de dirigir sus actuaciones de manera conjunta con el fin de lograr el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Adicionalmente, remite de manera expresa a la obligación de traslado por competencia prevista en el parágrafo del artículo 32 de la Ley 1562 de 2012<sup>56</sup>, por lo que concluye la Sala, que esta tampoco es una norma de carácter sancionador y, en consecuencia, tampoco puede predicarse que en virtud de ella el Gobierno Nacional hubiera excedido el ejercicio de la potestad reglamentaria que le fue atribuida.

---

<sup>56</sup> ARTÍCULO 32. COMISIÓN ESPECIAL DE INSPECTORES DE TRABAJO EN MATERIA DE RIESGOS LABORALES Y SISTEMA NACIONAL DE INSPECTORES DE TRABAJO.  
(...)

PARÁGRAFO.(...) En las visitas de fiscalización de la Agencia Nacional de Minería del Ministerio de Minas y Energía donde se encuentre posibles violaciones a normas del Sistema General de Riesgos Profesionales diferentes a seguridad minera, se debe dar traslado por competencia a la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo. En todo caso, la inspección, vigilancia y control de la aplicación de las normas de seguridad minera estará a cargo de la Agencia Nacional de Minería del Ministerio de Minas y Energía de acuerdo a la normatividad vigente.





## Conclusión

En virtud de lo expuesto previamente, la Sala concluye que ninguna de las normas demandadas configuró, *per se* y de manera autónoma, normas de carácter sancionatorio administrativo; su alcance, por el contrario, se limitó a desarrollar, en el plano estrictamente reglamentario, una serie de criterios técnicos para la imposición de las sanciones, que ya habían sido previamente establecidas por el legislador en diversas normas con fuerza material de ley.

Debe precisarse además que los artículos 253, 254, 255 256 y 261 del Decreto 1886 de 2015, son normas puramente remisorias que, en definitiva, no contienen materialmente un régimen sancionatorio propio de creación reglamentaria, sino que simplemente reproducen el texto de las leyes en las que el legislador ya había previsto los elementos mínimos que, de acuerdo con la jurisprudencia, debían ser previamente establecidos en la ley.

Así, el artículo 115 del Código de Minas estableció: *i)* la conducta constitutiva de infracción, a modo de concepto jurídico indeterminado, determinable a partir de la aplicación de la aplicación de las normas que contienen derechos y obligaciones contractuales, *ii)* la sanción, consistente en una multa de hasta 30 smImv, *iii)* la autoridad competente, es decir, la concedente o su delegada, y *iv)* y el procedimiento aplicable, que es el previsto en el artículo 287.

Por su parte, la conducta y las sanciones a imponer en relación con el manejo de armas, municiones y explosivos fueron previstas por los artículos 87, modificado por el artículo 2 de la Ley 1119 de 2006, y 89 del Decreto 2535 de 1993.

La competencia para la imposición de las sanciones, en el caso de las normas de seguridad minera y de seguridad y salud en el trabajo fue otorgada por el parágrafo del artículo 32 de la Ley 1562 de 2012, mientras que, para las infracciones por el manejo inadecuado de armas, municiones y explosivos, fue dispuesta por los artículos 86 y 88 del Decreto 2535 de 1993.

El procedimiento, en el caso del régimen de responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones contractuales del Código de Minas, está consagrado en el artículo 287 *ibidem* y el aplicable en caso de inobservancia en el manejo de armas, municiones y explosivos fue dispuesto por el legislador extraordinario en los artículos 90 y 91 del Decreto 2535 de 1993.

La lectura sistemática de los artículos demandados permite concluir que las normas en cuestión no son de carácter sancionatorio y que sus elementos esenciales fueron





establecidos anticipadamente por el legislador en diferentes normas con fuerza material de ley. Una interpretación restrictiva y aislada de los artículos demandados, como la que plantea el actor en la demanda, implicaría desconocer la naturaleza misma de las normas demandadas y la existencia de un régimen sancionatorio administrativo previsto de manera acuciosa por el legislador en aplicación de los principios de reserva de ley y tipicidad.

Por los motivos expuestos, el cargo analizado en el presente acápite será despachado desfavorablemente.

## **6.2 Cargo 2: Incompetencia por la previsión de códigos mediante decreto reglamentario**

Como fundamento de su consideración en torno a la ilegalidad de los artículos demandados, el señor Gómez Molina alegó que los procedimientos administrativos especiales hacen parte integrante del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que teniendo en cuenta que, por disposición del numeral 2 del artículo 150 constitucional, según el cual corresponde exclusivamente al Congreso la facultad de expedir códigos, el Gobierno Nacional carecía de competencia para expedir las normas demandadas.

En definitiva, el procedimiento administrativo especial tiene el alcance de incorporar regulaciones específicas para la materia normada distintas a las establecidas en el procedimiento regular y ordinario previsto en el Código de Procedimiento Administrativo, esta característica obliga a concluir que sus disposiciones, en efecto, integran la primera parte del C.P.A.C.A.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>57</sup> ha establecido una distinción entre la reserva de ley en su sentido material y los asuntos que, dada su trascendencia social, están sometidos a reserva formal de ley o *estricta reserva de ley*, es decir, aquellos en los que su regulación debe adoptarse mediante un trámite especial y a través de un *tipo cualificado de ley*, por ejemplo, las leyes orgánicas o estatutarias. Tales asuntos están contenidos expresamente en disposiciones constitucionales particulares y son, especialmente, los señalados taxativamente en el inciso 3 del artículo 150 superior<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> «El Constituyente consideró que los asuntos particularmente sensibles para la sociedad no solo fueran enmarcados dentro del concepto genérico de “reserva de ley”, sino que no estuviese permitida su delegación mediante facultades al legislador extraordinario (CP., art. 150.10, inciso final), o que su regulación se hiciera por un tipo cualificado de norma, como lo son las leyes estatutarias y orgánicas, cuya aprobación debe cumplirse a través de un trámite especial y unas mayorías calificadas (CP., arts. 151 y 152)». Corte Constitucional, Sentencia C- 507 del 16 de julio de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>58</sup> «(...) la remisión en el numeral 10 al 20 del artículo 150 de la Carta no obedeció más que a una lamentable inadvertencia al producirse un cambio de numeración en los ordinales del precepto (Cfr.,



En el mismo pronunciamiento la Corte reconoció que existe una prohibición constitucional de delegar al ejecutivo en ejercicio de funciones extraordinarias la regulación de los asuntos que están sujetos a reserva formal de ley.

No obstante, para la Sala es claro que para formular el cargo en cuestión el demandante parte de la falsa premisa de que los artículos 253 a 261 demandados previeron, de manera autónoma, etapas del procedimiento sancionatorio administrativo y a partir de allí estructura el argumento bajo el cual afirma que el mismo hace debía hacer parte del C.P.A.C.A. y que en consecuencia está sujeto a reserva estricta de ley.

De modo que, en este punto, basta reiterar la conclusión a la que se arribó en el cargo anterior, es decir que las disposiciones normativas demandadas no crearon normas de carácter sancionatorio administrativo, menos aún previeron etapas de un procedimiento de tal naturaleza, motivo por el cual, se impone desestimar también el presente cargo.

## 7. Condena en costas

Dado que en este asunto se ventila un interés público, consistente en el control abstracto y objetivo de la legalidad del acto administrativo debatido, no procede la condena en costas, en virtud de lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### F A L L A:

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO.** En firme el presente fallo, **ARCHÍVESE** el proceso de la referencia.

---

*entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-417-92 del 18 de junio de 1992. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz, y Sentencia C-608-99 del 23 de agosto de 1999, M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, pero jamás a prohibir la concesión de facultades extraordinarias al Presidente para el efecto, mucho más cercano a su propia función, de 'crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras'. Esto último habría carecido de toda fundamentación razonable, y también la correlativa circunstancia de que materias tan importantes como las señaladas en el numeral 19 del mencionado artículo hubiesen quedado expuestas sin limitación al otorgamiento de esas autorizaciones, permitiendo al Congreso marginarse -por la vía de la delegación- de una de sus esenciales atribuciones en el contexto de la nueva Carta Política.» Corte Constitucional, Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.*



Radicación:11001032600020210016000 (67321)  
Demandante: William Esteban Gómez Molina  
Demandado: Ministerio de Minas y Energía  
Referencia: Medio de control de nulidad

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado Electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado Electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Firmado Electrónicamente*  
**NICOLAS YEPES CORRALES (E)**

VF