

PRINCIPIO DE COSA JUZGADA – identidad entre objeto, cargo y concepto

Este Decreto, como ya se advirtió, fue demandado con anterioridad en acción de nulidad por inconstitucionalidad, por violación de los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 13, 29, 78, 189, numeral 11, 210, 333 y 334, que se relacionan en la sentencia de 3 de junio de 2004 (Expediente núm. 2001-00192-01 (7146), Consejero ponente Doctor Camilo Arciniegas Andrade). De manera subsidiaria se demandaron, entre otros, los artículos 36 a 39 y 42 del Decreto 2269 de 1993. De lo anterior se colige que existe identidad de objeto, por cuanto la pretensión subsidiaria del proceso que culminó con la sentencia de 3 de junio de 2004, coincide con la solicitud de declaratoria de nulidad de los artículos acusados en esta oportunidad, esto es, los artículos 36 parcial, 37, 39 y 42 del Decreto 2269 de 1993. En relación con la excepción de cosa juzgada, propuesta por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, por la Superintendencia de Industria y Comercio y por el Procurador Delegado ante esta Corporación, la Sala precisa lo siguiente: El fenómeno de la cosa juzgada se encuentra regulado en el artículo 175 del C.C.A., el cual prevé: "Artículo 175. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes". La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada "erga omnes" pero sólo en relación con la "causa petendi" juzgada. Lo anterior demuestra que en efecto opera el fenómeno de la cosa juzgada, porque, como bien lo señaló el Procurador Primero Delegado ante esta Corporación, existe identidad de uno de los cargos y conceptos de violación de la demanda resuelta mediante la sentencia del Consejo de Estado de 3 de junio de 2004, con los de la presente demanda. En este caso los cargos presentados hacen referencia a la falta de competencia del Gobierno para regular sanciones relacionadas con el incumplimiento de las normas sobre normalización, certificación y metrología, por considerar que el establecimiento de sanciones es materia de competencia exclusiva del legislador, en atención al principio de legalidad. El segundo cargo reconduce al primero, porque la argumentación en que se apoya el demandante para explicar que se violaron las disposiciones del Decreto Ley 2153 de 1992, es la falta de competencia del Gobierno Nacional para regular las sanciones en uso de su facultad reglamentaria, que fue el mismo argumento que adujo para considerar que se violó el artículo 3° de la Ley 155 de 1959.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 02269 DE 1993 (16 de noviembre) – artículo 36 / DECRETO 02269 DE 1993 (16 de noviembre) – artículo 37 / DECRETO 02269 DE 1993 (16 de noviembre) – artículo 39 / DECRETO 02269 DE 1993 (16 de noviembre) – artículo 42 – MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO, HOY COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente núm. 2001-00192, del 03 de junio de 2004, C.P. Camilo Arciniegas Andrade

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012).

Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00091-00

Actor: JUAN ALVARO MONTOYA VILLADA.

Demandado: MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO, HOY COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se decide en única instancia la acción de nulidad interpuesta por el señor **JUAN ALVARO MONTOYA VILLADA**, contra los artículos 36, 37, 39 y 42 del Decreto núm. 02269 de 16 de noviembre de 1993, por medio del cual se organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, expedido por el Ministerio de Desarrollo Económico, hoy de Comercio, Industria y Turismo.

I.- LA DEMANDA.

I.1- Solicita el actor que se declare la nulidad de las siguientes disposiciones del Decreto núm. 02269 de 1993, expedido por el Ministerio de Desarrollo Económico, hoy de Comercio, Industria y Turismo:

- “**Artículo 36.** Corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio realizar visitas de supervisión para comprobar el cumplimiento de este decreto y sus reglamentos técnicos, e imponer las sanciones que se señalan por su violación”. (se resalta la parte demandada)

- “**Artículo 37.¹** En desarrollo de las facultades de supervisión, control y vigilancia, asignadas por la ley a la Superintendencia de Industria y Comercio, esta podrá, previa investigación, realizada con respecto a los organismos acreditados pertenecientes al Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, imponer las siguientes sanciones:

¹ Artículo derogado por el artículo 7° del Decreto 4738 de 2008.

1. Suspensión del acreditamiento, cuando se incurra en una de las siguientes conductas:

a) Cuando se disminuyan los recursos o la capacidad necesaria para emitir los dictámenes técnicos o las certificaciones en áreas determinadas, caso en el cual la suspensión se concentrará en el área respectiva;

b) En caso de laboratorios de metrología, cuando se compruebe que se ha degradado el nivel de exactitud con que fue autorizado o no se cumpla con las disposiciones que rijan el funcionamiento de la de Metrología.

2. Revocación de acreditamiento, cuando se incurra en una de las siguientes conductas:

a) Cuando pasados seis (6) meses a partir de la fecha de suspensión del acreditamiento, no se restablezcan las condiciones por las cuales se haya otorgado el mismo;

b) Cuando emitan certificados o dictámenes falseados;

c) Cuando nieguen reiterada o injustificadamente proporcionar el servicio que se le solicite;

d) Cuando renuncien expresamente a la acreditación concedida.

Parágrafo. La suspensión o revocación de la acreditación conllevará la prohibición de ejercer las actividades que se hubiesen autorizado y de hacer cualquier alusión a la acreditación, así como la de utilizar cualquier tipo de información o símbolo pertinente a la acreditación, hasta tanto se cumpla con los requisitos u obligaciones respectivas.

3. Multa hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando incurran en una de las siguientes conductas:

a) Cuando no proporcionen a la Superintendencia de Industria y Comercio en forma oportuna y completa los informes que les sean requeridos respecto a su funcionamiento y operación;

b) Cuando se impidan u obstaculicen las funciones de supervisión y vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio o de las dependencias competentes.”

- **“Artículo 39.²** En desarrollo de las facultades de supervisión, control y vigilancia, asignadas por la ley a la Superintendencia de Industria y Comercio, ésta podrá, previa investigación realizada, sancionar con multa hasta de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Tesoro Nacional a los productores, importadores y/o comercializadores de bienes o servicios sometidos al cumplimiento de reglamentos técnicos o normas técnicas colombianas obligatorios y/o prohibir la comercialización de los bienes y servicios, por violación a lo

² Artículo modificado por el artículo 1° del Decreto 3735 de 2009.

señalado en el presente Decreto y en los respectivos reglamentos técnicos. Los gastos correspondientes a ensayos de laboratorio estarán a cargo de la entidad sometida a supervisión”.

- **“Artículo 42.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, el uso de pesas y medidas e instrumentos de pesar y medir alterados, incompletos o disminuidos o que de alguna forma tiendan a engañar al público será sancionado administrativamente por la Superintendencia de Industria y Comercio o por el respectivo Alcalde con multa hasta de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Tesoro Nacional o Municipal, según el caso”.

I.2- El actor, en síntesis, señala los siguientes hechos:

Que con la expedición del Decreto núm. 2269 de noviembre de 1993, se facultó a la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer sanciones por nuevos hechos sin que exista una ley expresa que lo faculte para la creación de estos tipos sancionatorios, por lo que se excedió la potestad reglamentaria en tanto crea ficciones jurídicas y requisitos adicionales al Decreto Ley 2153 de 1992, que pretende reglamentar.

I.3- Considera que las citadas disposiciones violan los artículos 29 y 189 numeral 11 de la Constitución Política; 3° de la Ley 155 de 1959; el Decreto Ley 2152 de 1992; 2°, numerales 2, 3, 5 y 22, 17, numeral 4, 18, numeral 5 y 19, numeral 3, del Decreto Ley 2153 de 1992.

Que se excedió la potestad reglamentaria porque el Decreto 2153 de 1992, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 20 Transitorio de la Constitución Política facultaban a la Superintendencia únicamente para imponer las sanciones a que hubiere lugar y no para regular o determinar los hechos constitutivos de sanción.

Considera que hubo extralimitación de funciones, porque se regularon aspectos no

previstos ni delegados a la Superintendencia por el Decreto Ley 2153 de 1992 y además estableció condiciones e introdujo exigencias materiales no reguladas por éste, como es el caso de las sanciones que contempla el artículo 37 del acto acusado; que la imposición de multas de que trata el artículo 39 del acto acusado, daría lugar al cierre de varias PYMES y microempresas, con serios perjuicios para sus propietarios.

II.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA.

II.1- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo propuso la excepción de cosa juzgada, dado que mediante sentencia de 3 de junio de 2004 (Expediente núm. 2001-00192-01, Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade), la Sección Primera del Consejo de Estado, resolvió negar las pretensiones de la demanda que en acción de nulidad se instauró contra el Decreto 2269 de 1993 y subsidiariamente contra sus artículos 2º, literales f) y u a z), 6º, 17, literales b) y c), 21 a 25, 36 a 39 y 42; transcribe algunos apartes de la mencionada sentencia.

II.2- La Superintendencia de Industria y Comercio solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

Señala que el artículo 3º de la Ley 155 de 1959, disposición legal expedida bajo la vigencia de la Constitución Política de 1886, autoriza al Gobierno a intervenir en la economía y que los Decretos 2152 y 2153 de 1992, fueron expedidos con base en las atribuciones constitucionales que le fueron otorgadas al Presidente de la República por el artículo transitorio 20, para reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y adaptarlas a los nuevos principios y mandatos constitucionales.

Que las normas a las que hace referencia el demandante aluden al aspecto sancionatorio del Decreto 2269 de 1993, que en su criterio es asunto de competencia del legislador ordinario, sin tener en cuenta las normas antes mencionadas.

Propone la excepción de cosa juzgada, porque contra los actos demandados existe pronunciamiento de la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante fallo de 3 de junio de 2004 y, por lo tanto, existe identidad formal y material en la causa petendi.

III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó que por la identidad entre el objeto, el cargo y el concepto de la violación entre la presente demanda y la correspondiente al proceso radicado núm. 2001-00192-01, se debe estar a lo resuelto en la sentencia de 3 de junio de 2004, en la cual se declaró que las normas acusadas se ajustaban al ordenamiento jurídico.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Pretende el actor que se declare la nulidad de los artículos 36 (parcial), 37, 39 y 42 del Decreto 2269 de 1993, **“Por el cual se organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología”**.

Este Decreto, como ya se advirtió, fue demandado con anterioridad en acción de nulidad por inconstitucionalidad, por violación de los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 13, 29, 78, 189, numeral 11, 210, 333 y 334, que se relacionan en la sentencia de 3 de junio de 2004 (Expediente núm. 2001-00192-01

(7146), Consejero ponente Doctor Camilo Arciniegas Andrade). De manera subsidiaria se demandaron, entre otros, los artículos 36 a 39 y 42 del Decreto 2269 de 1993.

De lo anterior se colige que existe identidad de objeto, por cuanto la pretensión subsidiaria del proceso que culminó con la sentencia de 3 de junio de 2004, coincide con la solicitud de declaratoria de nulidad de los artículos acusados en esta oportunidad, esto es, los artículos 36 parcial, 37, 39 y 42 del Decreto 2269 de 1993.

En relación con la excepción de cosa juzgada, propuesta por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, por la Superintendencia de Industria y Comercio y por el Procurador Delegado ante esta Corporación, la Sala precisa lo siguiente:

El fenómeno de la cosa juzgada se encuentra regulado en el artículo 175 del C.C.A., el cual prevé:

"Artículo 175. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes".

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada "erga omnes" pero sólo en relación con la "causa petendi" juzgada.

...".

Los cargos de la demanda y su concepto de violación en cada uno de los procesos, para efecto de su confrontación, se describen así:

Demanda que dio lugar a la sentencia de 3 de junio de 2004	Demanda actual
1. Violación del artículo 29 de la Constitución Política, en cuanto	1. Violación del artículo 29 de la Constitución Política, en cuanto

<p>establece un régimen sancionatorio que es exclusivo del legislador ordinario.</p>	<p>establece un régimen sancionatorio que es exclusivo del legislador ordinario.</p> <p>2. Violación del Decreto 2153 de 1992, en sus artículos 2° numerales 2°, 3, 5 y 22, 17 numeral 4°, 18 numeral 5° y 19 numeral 3°, y por infringir el artículo 3° de la Ley 155 de 1959. Estas disposiciones le dan facultad a la Superintendencia de Industria y Comercio, para imponer sanciones, pero no para determinar los hechos por los cuales se pueden imponer, por lo que se requería autorización legal para que el Presidente de la República pudiera crear situaciones que puedan ser objeto de sanciones, por lo que se excedió la potestad reglamentaria.</p> <p>3. Violación del artículo 3° de la Ley 155 de 1959, porque el artículo 42 demandado al conferir al Alcalde o al Superintendente facultades para la imposición de multas, es un aspecto que no está contemplado en la norma superior, de cuya lectura no puede desprenderse facultad al ejecutivo para reglamentar situaciones jurídicas que puedan ser consideradas como infracciones, por lo cual hubo extralimitación en la facultad reglamentaria.</p>
--	---

En principio, los cargos así expuestos no serían los mismos y solamente coincidirían en señalar que las disposiciones violan el artículo 29 de la Constitución Política. Empero, como se verá más adelante, la referida sentencia de 3 de junio de 2004, aludió al contenido y alcance de las disposiciones señaladas como infringidas por el actor en el proceso de la referencia.

La sentencia de 3 de junio de 2004, resolvió denegar las pretensiones de la demanda.

Sobre las disposiciones demandadas, que el actor consideró violatorias de **la Ley 155 de 1959**, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas

comerciales restrictivas”, específicamente el mencionado fallo se refirió al artículo 3° que en el presente proceso se consideró violado, que reza:

“Artículo 3°. El Gobierno intervendrá en la fijación de normas sobre pesas y medidas, calidad, empaque y clasificación de los productos, materias primas, artículos o mercancías con miras a defender el interés de los consumidores y de los productores de materias primas”.

Sobre la violación de esta norma, por las disposiciones acusadas, dijo la Sala en la precitada sentencia:

“Sea lo primero recordar que con ocasión de la transición constitucional la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional tuvieron oportunidad de examinar los efectos de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 en relación con el ordenamiento jurídico preexistente, y de señalar en jurisprudencia reiterada³ que esta no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución abolida. En otros términos, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes.

Para la Sala, el mandato de intervención contenido en el artículo 3° de la Ley 155 de 1959 conserva plena vigencia pese al cambio constitucional pues las reglas sobre intervención del Estado contempladas en el artículo 32 de la Constitución Nacional de 1886, en esencia se mantienen en la regulación normativa prevista en la actual Constitución Política en sus artículos 333 y 334, en concordancia con el numeral 21 de su artículo 150, singularmente, en cuanto a la exigencia de ley previa con fundamento en la cual el Ejecutivo la ejerce respecto de «la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes» para «racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.»

Dicho precepto legal precisó además los fines y alcances de la intervención estatal y los límites a la libertad económica que conlleva, cumpliendo así las exigencias señaladas por el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991.

Debe además tenerse en cuenta, como lo ha puesto de presente la Corte Constitucional⁴ que:

“... las Leyes de intervención no son obligatoriamente pro tempore pues a diferencia de las leyes de facultades

³ Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencias 85, 87, 93, 100, 107 y 119 de 1991. Corte Constitucional, Sentencias C-005, C-221, C-416, C-417, C-434, C-435 y C-465 de 1992.

⁴ Sentencia C 176 de 1996. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

extraordinarias (CP artículo 150 numeral 10) estas normas pueden consagrar una competencia permanente para que el Gobierno intervenga en la actividad económica (CP arts. 150-21 y 334).”

Puesto que el artículo 3º de la Ley 155 de 1959 sirve de fundamento constitucionalmente válido para la expedición del Decreto acusado, **no prospera el cargo que alega inexistencia de mandato legal previo de intervención** (resalta la Sala).”

Las otras disposiciones que el actor en el presente proceso consideró violadas, son los artículos 2º, numerales 2, 3, 5 y 22, 17, numeral 4, 18, numeral 5 y 19, numeral 3, del Decreto 2153 de 1992, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 2º⁵. FUNCIONES. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

... **2. Imponer las sanciones** pertinentes por violación de las normas sobre prácticas comerciales restrictivas y promoción de la competencia, así como por la inobservancia de las instrucciones que, en desarrollo de sus funciones imparta la Superintendencia.⁶

3. Imponer sanciones a las empresas oficiales o privadas que presten los servicios públicos de telecomunicaciones, energía, agua potable, alcantarillado y aseo, cuando se atente contra los principios de libre competencia a solicitud de una de las Comisiones de Regulación de tales servicios, o cuando se incumplan las normas vigentes en materia tarifaria, facturación, medición, comercialización relaciones con el usuario.

... **5. Imponer**, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, **las sanciones** que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de los Instrucciones Impartidas por la Superintendencia.⁷

... **22.** Asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, el conocimiento exclusivo de las investigaciones e **imponer las sanciones** por violación de las normas sobre control y vigilancia precios”.

“ARTICULO 17⁸. FUNCIONES ESPECIALES DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR. Son funciones del Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor:

... .

⁵ Artículo derogado por el artículo 19 del Decreto 3523 de 2009

⁶ Demanda de nulidad contra este numeral. Negada. Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente No. 2335 de 7 de diciembre de 1993, Consejero Ponente Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

⁷ ibídem

⁸ Artículo derogado por el artículo 19 del Decreto 3523 de 2009

4. Ejercer la función de vigilancia y control de las personas acreditadas para certificar el cumplimiento de las normas técnicas y **aplicar las sanciones** y medidas a que haya lugar por el incumplimiento de éstas o de cualquier norma legal o reglamentaria a que se encuentren sometidas.”

“**ARTICULO 18**⁹. FUNCIONES DE LA DIVISION DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. Son Funciones de la División de Protección de Consumidor:

... .

5. Dar trámite a las quejas formuladas por los particulares y si en desarrollo de éstas se observaren violaciones a la disposiciones sobre Protección al Consumidor las sanciones y medidas a que haya lugar”.

“**ARTICULO 19**¹⁰. FUNCIONES DE LA DIVISION DE NORMAS TECNICAS. Son Funciones de la División de Normas Técnicas:

... .

3. Elaborar los proyectos de resoluciones mediante los cuales se **imponga sanciones** por violación a las normas en la materia de su competencia.” (resalta la Sala).

A juicio del actor los actos acusados excedieron la potestad reglamentaria conferida por el Decreto 2153 de 1992, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 20 Transitorio de la Constitución Política *“en tanto dichos artículos facultaban a la Superintendencia únicamente para imponer las sanciones a que hubiere lugar y no para regular los hechos considerados como sanciones”*.

En relación con el Decreto Ley 2153 de 1992 que sustentó el Decreto parcialmente acusado y que el actor consideró violado en algunas de sus disposiciones, dijo la Sala en la providencia de 3 de junio de 2004:

“5.2.1.2. El cargo que alega que el Ejecutivo no podía ejercer la potestad reglamentaria (artículo 189-11 CP)

Los Decretos 2152 y 2153 de 1992, también invocados como fundamento del acto acusado, en su orden, reestructuraron el Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Industria y Comercio. Fueron expedidos por el Presidente de la República en

⁹ ibídem

¹⁰ Ibídem

ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 20 Transitorio de la Constitución Política.

En lo concerniente al acto acusado, el Decreto 2152 de 1992 señala al Ministerio de Desarrollo Económico, por conducto del Consejo Nacional de Normas y Calidades, funciones relacionadas con la aprobación del Programa Anual de Normalización y la oficialización de Normas Técnicas.

Según el Decreto 2153 de 1992 compete a la Superintendencia de Industria y Comercio establecer, coordinar, dirigir y vigilar los programas nacionales de control industrial de calidad, pesas, medidas y metrología; organizar los laboratorios de control de calidad y metrología que considere indispensables para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como acreditar y supervisar los organismos de certificación, los laboratorios de pruebas y ensayo y de calibración que hagan parte del Sistema Nacional de Certificación.

En sentencia de 7 de diciembre de 1993 (C.P. Dr. Libardo Rodríguez), al decidir la constitucionalidad del Decreto 2153 de 1992, esta Sala examinó su naturaleza jurídica. A este respecto, consignó las siguientes consideraciones:

‘Concordantemente con la naturaleza legislativa de los decretos expedidos con fundamento en el art. 20 transitorio de la Carta, la Sala considera que el criterio para analizar el alcance de estos decretos está dado por la idea de que a través de ellos el gobierno nacional podía dictar las mismas normas para cuya expedición está habilitado el congreso con relación a la supresión, fusión o reestructuración de entidades del orden nacional. Además agrega la Sala, es lógico entender que ese alcance no está delimitado por la decisión pura y simple de suprimir, fusionar o reestructurar la entidad, sino que comprende la facultad de dictar todas las medidas legislativas que tengan una relación necesaria con la decisión central, de tal manera que esta última tenga unas consecuencias reales en la vida jurídica. En ese orden de ideas y concretamente con la decisión de reestructuración, como es el caso sub judice respecto de la Superintendencia de Industria y Comercio, esa facultad conllevaba la de disminuir o ampliar sus funciones y consecuentemente con ella, si esa disminución o ampliación de funciones afecta la conducta de los particulares, ello no es extraño por sí mismo ya que es de la esencia de las funciones públicas y sobre todo de la función legislativa, regular las relaciones entre los gobernantes y gobernados, de tal manera que, salvo el ejercicio de funciones entre entidades del Estado, lo normal es que la actividad de estas se ejerza respecto de los casos particulares.

... La interpretación lógica y sistemática de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional por el artículo 20 transitorio, consistentes, en "suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional", frente a las normas

constitucionales permanentes citadas, han llevado a la Sala a considerar que **los decretos expedidos con base en la norma transitoria tienen, en consecuencia, la misma fuerza o entidad normativa de la ley, lo que equivale a decir que desde los puntos de vista material y jerárquico constituyen actos de naturaleza o categoría legislativa.**'

No hay, pues, razón constitucionalmente válida para sostener que la potestad reglamentaria no puede ejercerse en relación con los referidos Decretos.

No prospera el cargo”.

Ahora bien, específicamente en relación con la violación del principio de legalidad, en la sentencia de 3 de junio de 2004, en respuesta a la inconformidad del actor porque los actos acusados, entre ellos, los artículos 36, 37, 39 y 42, *“establecen un régimen administrativo sancionatorio que es competencia privativa del legislador, a quien corresponde tipificar hechos punibles y señalar sanciones”*, que es lo mismo que alega el demandante en el presente proceso, para negar la pretensión de declarar su nulidad, dijo la Sala:

“5.3. Cargos específicos contra los artículos 2º literal f), 6º, 17 literales b) y c), 21 a 25, 36 a 39 y 42 del Decreto 2269 de 1993 (subraya la Sala)

5.3.1. La alegada violación del principio de legalidad de los delitos y de las penas (artículo 29 CP)

En jurisprudencia¹¹ reiterada se ha precisado que el campo de aplicación del principio de legalidad de los delitos y de las penas, en cuya virtud no hay delito sin ley que lo defina («nullum crimen sine lege») ni pena sin ley que la determine («nullum poena sine lege») no significa que su determinación, en materias distintas de la penal, sea competencia privativa del Congreso.

La fijación de un procedimiento administrativo sancionatorio puede resultar de un mandato de intervención, como ocurre en el caso presente. De suyo, la imposición de una obligación vincula al sujeto pasivo a la prestación o a las consecuencias de su incumplimiento.

¹¹ Cfr. Sentencia 4727 de 12 de febrero de 1998. C.P. Dr. Ernesto Rafael Ariza. Sentencia C-1026 de 2001. M.P. Dr. Eduardo Monetalegre Lynnet.

Por tanto, la habilitación legislativa para fijar normas para el control de calidad de bienes y servicios, comporta la de determinar las sanciones que acarrea su incumplimiento y el procedimiento para su imposición. Su alcance comprende la facultad de dictar todas las medidas legislativas necesarias para que la regulación que se adopta sea efectiva. De nada serviría autorizar al Ejecutivo para intervenir en la fijación de normas de calidad si careciera de competencia para establecer las sanciones derivadas de su inobservancia.

Este cargo tampoco prospera". (resalta la Sala)

Lo anterior demuestra que en efecto opera el fenómeno de la cosa juzgada, porque, como bien lo señaló el Procurador Primero Delegado ante esta Corporación, existe identidad de uno de los cargos y conceptos de violación de la demanda resuelta mediante la sentencia del Consejo de Estado de 3 de junio de 2004, con los de la presente demanda. En este caso los cargos presentados hacen referencia a la falta de competencia del Gobierno para regular sanciones relacionadas con el incumplimiento de las normas sobre normalización, certificación y metrología, por considerar que el establecimiento de sanciones es materia de competencia exclusiva del legislador, en atención al principio de legalidad.

El segundo cargo reconduce al primero, porque la argumentación en que se apoya el demandante para explicar que se violaron las disposiciones del Decreto Ley 2153 de 1992, es la falta de competencia del Gobierno Nacional para regular las sanciones en uso de su facultad reglamentaria, que fue el mismo argumento que adujo para considerar que se violó el artículo 3° de la Ley 155 de 1959.

Así pues, debe la Sala declarar probada la excepción de cosa juzgada y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia de 3 de junio de 2004.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

