Sentencia C-099/03

COSA JUZGADA MATERIAL-Valoración probatoria y responsabilidad en régimen de cambios

REGIMEN CAMBIARIO-Definición

El régimen cambiario es una de las manifestaciones del derecho administrativo sancionador y de las funciones de policía económica que corresponden por principio al Estado moderno, integrado por un conjunto de regulaciones propias, que consagran los derechos y las obligaciones para residentes y no residentes en el territorio nacional que realicen operaciones económicas internacionales que impliquen el movimiento de divisas.

REGIMEN CAMBIARIO-Contenido, objeto y finalidad propios

INFRACCION CAMBIARIA-Definición

La infracción cambiaria es la violación de las normas que integran el régimen cambiario, a la que corresponde la imposición de una sanción de carácter económico. La infracción y la sanción cambiaria son de naturaleza administrativa, no de carácter penal.

REGIMEN CAMBIARIO-Competencia para adopción, control y vigilancia

DEBIDO PROCESO EN SANCION SOBRE REGIMEN CAMBIARIO-Observancia

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN INFRACCION CAMBIARIA

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Finalidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Principios de concreción

PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance

Exige que en el Estado democrático de derecho sea el legislador, como autoridad de representación popular por excelencia, el facultado para producir normas de carácter sancionador. En relación con este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas.

El principio de tipicidad se realiza a través de la descripción completa, clara e inequívoca del precepto (praeceptum legis) y de la sanción (sanctio legis). “El precepto es la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción; la sanción es la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto”. Ha considerado esta Corporación que la tipicidad desarrolla el principio fundamental “nullum crimen, nulla poena sine lege” y busca que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos. La

descripción que efectúe el legislador debe ser de tal claridad que permita que sus destinatarios conozcan exactamente las conductas reprochables. Por consiguiente, se debe evitar la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PENAL

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Operancia/DEBIDO PROCESO EN SANCION ADMINISTRATIVA

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN MATERIA SANCIONADORA-Alcance/PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN INFRACCION CAMBIARIA-No señalamiento de sujeto activo/PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN INFRACCION CAMBIARIA-Referencia a sujeto activo de manera tácita, genérica o indeterminada

Uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las infracciones no sólo deben estar descritas de manera completa, clara e inequívoca en ley previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada. Dicho principio, junto con la reserva de ley, está consagrado en nuestra Constitución como parte integrante del principio de legalidad. No obstante, no se desconoce el principio de tipicidad cuando el legislador incorpora al sistema jurídico preceptos que no señalan expresamente al sujeto activo de la falta o de la infracción, si de la configuración de la norma se infiere con claridad quién es el destinatario de la misma, dado que en la estructuración del precepto se admite la referencia a sujetos activos de manera tácita, genérica o indeterminada.

REGIMEN CAMBIARIO-Eventos de violación

Referencia: expediente D-4196

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24 (parcial) y 30 del Decreto-ley 1092 de 1996 y el artículo 6º de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 72 de la Ley 488 de 1998.

Demandante: Alvaro Edgar Hernández Conde

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Alvaro Edgar Hernández Conde contra los artículos 24 (parcial) y 30 del Decreto-ley 1092 de 1996 y el artículo 6º de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 72 de la Ley 488 de 1998.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas objeto de proceso y se subraya lo demandado:

Decreto-ley 1092 de 1996

ART. 24. Valoración probatoria. Las pruebas se valorarán en su conjunto conforme a las reglas de la sana crítica, atendiendo la naturaleza administrativa de la infracción cambiaria, la índole objetiva de la responsabilidad correspondiente y los propósitos perseguidos por el régimen de cambios. (…)

Artículo 30. Responsabilidad. En todos los casos la responsabilidad resultante de la violación al régimen de cambios es objetiva.1

(diciembre 24)

por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

CAPITULO III. Contrabando y evasión fiscal

(…)

Artículo 72. Control cambiario en la introducción de mercancías.

El artículo 6º de la Ley 383 de 1997 quedará así:

"Artículo 6. Se presume que existe violación al régimen cambiario cuando se introduzca mercancía al territorio nacional por lugar no habilitado, o sin declararla ante las autoridades aduaneras. En estos eventos el término de prescripción de la acción sancionatoria se contará a partir de la notificación del acto administrativo de decomiso.

La sanción cambiaria se aplicará sobre el monto que corresponda al avalúo de la mercancía, establecido por la DIAN en el proceso de definición de la situación jurídica.

Igualmente se presume que existe violación al régimen cambiario cuando el valor declarado de las mercancías sea inferior al valor de las mismas en aduanas. En estos eventos, el término de prescripción de la acción sancionatoria se contará a partir de la notificación del acto administrativo de liquidación oficial de revisión de valor.

La sanción cambiaria se aplicará sobre el monto de la diferencia entre el valor declarado y el valor en aduana de la mercancía establecido por la DIAN en la liquidación oficial de revisión de valor".2

II. LA DEMANDA

Afirma el actor que las normas acusadas del Decreto-ley 1092 de 1996, al consagrar la responsabilidad objetiva en materia cambiaria, vulneran el artículo 29 de la Constitución Política puesto que en nuestro ordenamiento jurídico está proscrita dicha modalidad de asignación de responsabilidad. Tal proscripción ha sido retomada por el artículo 12 del Código Penal y es de plena aplicación en el derecho administrativo cambiario, como quiera que éste también hace parte del poder punitivo del Estado. Por ende, para sancionar se debe comprobar previamente el dolo o la culpa del infractor cambiario, "esto es, que en las conductas que implican violación al régimen cambiario deben contener los tres elementos básicos para endilgar responsabilidad, es decir, ser típica, antijurídica y culpable". (fl. 2)

En relación con la demanda contra el artículo 6º de la Ley 383, modificado por el artículo 72 de la Ley 488, señala que esta norma vulnera el artículo 29 Superior al consagrar una infracción cambiaria pero sin determinar concretamente quién es el responsable ante la administración por la conducta típica. En el proceso se realiza y se discute sólo la legal introducción de la mercancía al territorio aduanero nacional, pero no se determina en él quién es el responsable de dicha introducción. A partir de estas consideraciones el demandante formula la siguiente pregunta: ¿Si no se determina en el proceso administrativo aduanero el responsable de la introducción de la mercancía, contra quién se inicia el proceso sancionatorio cambiario?

III. INTERVENCIONES

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, por intermedio de apoderado judicial, solicita a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas. Funda su petición en los siguientes argumentos:

Por consiguiente, no son admisibles las circunstancias eximentes de culpabilidad, pero sí aplicables las causales eximentes de responsabilidad contempladas en la ley para las sanciones administrativas, como son la fuerza mayor y el caso fortuito.

Tampoco es predicable la vulneración del artículo 29 de la Constitución por cuanto el legislador ha establecido un procedimiento, que constituye prenda de garantía para tutelar el debido proceso y la presunción de inocencia de los administrados.

Expresa finalmente que el artículo 6º de la Ley 388 contempla una presunción de hecho que puede llevar a la imposición de sanción cambiaria a quien introduzca mercancía al país, bien sea por un lugar no habilitado del territorio nacional o bien sin declararla a las autoridades aduaneras; o cuando el valor declarado de las mercancías sea inferior al valor en aduana de las mismas, siempre y cuando el presunto infractor no demuestre que las divisas con que pagó las mercancías en el exterior fueron giradas a través de los intermediarios del mercado financiero.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la

expresión “la índole objetiva de la responsabilidad” contenida en el artículo 24, así como el artículo 30, del Decreto-ley 1092 de 1996, y la exequibilidad del artículo 6º de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 72 de la Ley 488 de 1998, en relación con los cargos formulados.

En relación con la demanda contra el Decreto-ley 1092, el Director del Ministerio Público estima que la presunción de inocencia se desvirtúa únicamente con el pronunciamiento de una autoridad que determine tanto la imputabilidad del hecho, de la cual parte la responsabilidad de un individuo sobre sus actos, como su culpabilidad, en grado de dolo o culpa, con relación a la infracción de que se le acusa, independientemente de la naturaleza judicial o administrativa del mismo.

Por ello, al consagrar la responsabilidad objetiva en cualquier tipo de procedimiento sancionatorio no sólo desconoce la Carta Política sino también los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de derechos humanos, especialmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 8º), el Pacto Internacional sobre Derechos Humanos y Políticos (art. 14) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8º), los cuales rigen en Colombia y tienen fuerza vinculante por disposición del artículo 93 de la Carta.

Frente a la acusación formulada contra el artículo 6º de la Ley 383, el Procurador General advierte que el actor no discute la claridad y alcance de la norma sino la falta de precisión sobre la persona a la que se le exigirá la responsabilidad en caso que operen las presunciones consagradas en el mencionado artículo.

Advierte, al respecto, que el principio de legalidad no exige que se determine en la norma, es decir en el tipo sancionatorio, el sujeto específico, sino la conducta, ya que los otros elementos pueden señalarse de manera tácita en el tipo. Agrega que en cuanto al sujeto activo, se asume como presupuesto del derecho sancionatorio que la comisión de un ilícito penal o administrativo requiere la existencia de una conducta humana activa u omisiva. Además, cuando una norma no tiene un autor cualificado, se entiende que hace referencia a un autor genérico, a cualquier persona que realice la conducta. En el derecho penal, será una persona natural, en el derecho sancionatorio administrativo que nos ocupa, puede ser una persona natural o jurídica.

Por consiguiente, no encuentra ese Despacho desconocimiento del principio de legalidad, por cuanto la administración únicamente sancionará por violación al régimen cambiario a quien haya realizado las conductas descritas, es decir, a quien haya introducido mercancía al territorio nacional por lugar no habilitado o sin declararla ante las autoridades aduaneras o a quien haya realizado una declaración fraudulenta, subfacturando el precio de las mercancías importadas.

Concluye su intervención señalando que la norma es clara en cuanto a los verbos rectores que utiliza, es decir a la conducta, y no requiere que se señale expresamente a qué sujeto se refiere, por cuanto se infiere que se trata del sujeto que realice la conducta.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La acción pública de inconstitucionalidad se ejerce en esta oportunidad contra dos tipos de

normas: 1º) los artículos 24 (parcial) y 30 del Decreto-ley 1092 de 1996, acusados por vulneración del debido proceso (CP art. 29) al consagrar una modalidad de responsabilidad objetiva en el régimen cambiario, y 2º) el artículo 6º de la Ley 383, modificado por el artículo 72 de la Ley 488, por vulneración del principio de tipicidad de la infracción al régimen cambiario, en la medida en que no señala quién es el sujeto activo de la infracción. La Corte asumirá por separado el estudio de la constitucionalidad de las normas demandadas.

Existencia de cosa juzgada material frente a los artículos 24 y 30 del Decreto-ley 1092 de 1996

La Corte se pronunció recientemente en relación con la constitucionalidad de los artículos 24 y 30 del Decreto-ley 1092 de 1996, los cuales fueron acusados por vulnerar los artículos 29 y 83 de la Carta Política.

Estimaban los actores que las normas acusadas, al consagrar una modalidad de responsabilidad objetiva en el régimen cambiario, excluyen toda consideración subjetiva del autor, de modo que la sanción se aplicará por el solo hecho de haberse tipificado la infracción cambiaria. Consideraban, además, que tales artículos desconocían la presunción de inocencia, la cual constituye pilar fundamental del debido proceso y que es aplicable a toda clase de actuación administrativa.

Esta Corporación dedujo que, frente a las normas acusadas, opera el fenómeno de la cosa juzgada material. La decisión la respaldó en estas consideraciones:

(…) respecto de la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria cambiaria la Corte ha conservado intacta su línea jurisprudencial en sentido de admitir la responsabilidad objetiva excepcionalmente para ese caso, por lo cual no encuentra un motivo razonable alguno que justifique la modificación de la doctrina vertida en las mencionadas providencias, pues en las normas ahora en estudio se imponen sanciones sólo de tipo económico que son de menor entidad y no afectan, por tanto, derechos fundamentales. (…)

Finalmente, debe precisarse que en el ámbito del régimen cambiario se pretende alcanzar una finalidad de carácter político que consiste, básicamente, en la protección del orden público económico. Es en desarrollo de este tipo objetivo que el Estado impone deberes a quienes ejecuten actos, contratos y operaciones en el mercado cambiario, cuyo control, para que sea oportuno y eficaz, demanda total objetividad por parte de la administración, lo cual no se lograría si la efectividad del régimen sancionatorio en esta materia dependiera de la demostración de factores subjetivos como el dolo y la culpa, sin descontar, claro está, que ciertas actividades solamente son ejercidas por personas jurídicas como es el caso de los intermediarios del mercado cambiario, que según las voces del artículo 8º de la Ley 9ª de 1991 son las instituciones financieras o entidades que tienen por objeto exclusivo realizar operaciones de cambio, respecto de quienes obviamente no sería posible adelantar un juicio de culpabilidad.3

De tal suerte que la Corte resolvió “estarse a lo resuelto en la Sentencia C-599 de 1992 que declaró exequibles, en lo acusado, los artículos 19 y 21 del Decreto 1746 de 1991, y en consecuencia declarar Exequibles los artículos 24, en lo acusado, y 30 del Decreto Ley 1092 de 1996”4.

En el caso presente los mencionados artículos del Decreto-ley 1092 son igualmente acusados por vulneración del artículo 29 de la Carta Política. El cargo de inconstitucionalidad se funda en el mismo argumento, es decir la consagración de una modalidad de responsabilidad objetiva en el régimen cambiario.

Por lo anterior, la Corte Constitucional reiterará que sobre las normas demandadas opera el fenómeno de la cosa juzgada material, de tal suerte que, frente a la demanda formulada en este proceso contra los artículos 24 (parcial) y 30 del Decreto-ley 1092 de 1996, ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-010 de 2003.

Demanda contra el artículo 6º de la Ley 383, modificado por el artículo 72 de la Ley 488

Problema jurídico

Según los argumentos de la demanda, las intervenciones registradas en el proceso y el concepto emitido por el Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte establecer si la norma que se acusa viola la Constitución Política por desconocer el principio de tipicidad, en la medida que no señala quién es el sujeto activo de las infracciones al régimen cambiario que ella contiene.

Las infracciones al régimen cambiario hacen parte del derecho administrativo sancionador

Si bien el régimen cambiario representa una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado, dispone de contenido, objeto y finalidad propios, que lo distinguen de otros regímenes sancionatorios5, y le imprimen un dinamismo regulatorio propio en consideración a circunstancias tales como el cambio de modelo económico de Estado, la internacionalización de la economía, la integración regional, el estímulo a las inversiones extranjeras, la eficiencia en la utilización de recursos, las políticas de fomento sectorial, el control al contrabando o la lucha contra la evasión fiscal, entre otros factores.

Por su parte, la infracción cambiaria es la violación de las normas que integran el régimen cambiario, a la que corresponde la imposición de una sanción de carácter económico. La infracción y la sanción cambiaria son de naturaleza administrativa, no de carácter penal.6

En relación con la distribución funcional en este campo, la Constitución Política de 1991 asigna al Congreso de la República y al Banco de la República competencia para la adopción del régimen cambiario. Además, por decisión del legislador, el control y la vigilancia del cumplimiento de las normas cambiarias está asignado a tres organismos, a saber: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Sociedades, cuya competencia está determinada tanto por la operación como por la naturaleza del sujeto que la ejecuta7. A la DIAN le corresponde el control de cambios relacionados con la importación y exportación de bienes y servicios; gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de importaciones y exportaciones, entre otras. A la Superintendencia Bancaria, el control de las entidades financieras autorizadas por el régimen cambiario para actuar como intermediarios del mercado cambiario; y a la Superintendencia de Sociedades, el control en materia de inversión extranjera realizada en Colombia y de inversión realizadas por sociedades colombianas en el exterior, así como de las operaciones de endeudamiento en moneda

extranjera, sin perjuicio de la competencia de la Superintendencia Bancaria.

Como se señala, la competencia de cada uno de estos organismos se determinó, principalmente, por la actividad que pudiera dar origen a la aplicación del régimen cambiario, en donde cada entidad está facultada para imponer sanciones por la omisión o el incumplimiento de las obligaciones y deberes consagrados las normas cambiarias correspondientes.

Las entidades administrativas responsables de la aplicación del régimen cambiario deberán respetar los postulados del debido proceso, consagrado como un derecho fundamental en el artículo 29 de la Carta para toda actuación judicial y administrativa. "Significa lo anterior, como lo ha establecido esta Corporación en reiterados fallos, que cuando el Estado en ejercicio del poder punitivo que le es propio y como desarrollo de su poder de policía, establece e impone sanciones a los administrados por el desconocimiento de las regulaciones que ha expedido para reglar determinadas materias, y como una forma de conservar el orden y adecuado funcionamiento del aparato, ha de ser cuidadoso de no desconocer los principios que rigen el debido proceso, entre ellos, los principio de legalidad, tipicidad y contradicción. Sin que sea dable asimilar el radio de acción de éstos en el campo penal y en el campo administrativo, porque la aplicación irrestricta de éstos, puede desconocer la finalidad misma de la infracción administrativa (sentencias T-145 de 1993, C-214 de 1994; C-597 de 1996 y C-690 de 1996; C-160 de 1998, entre otras)"8.

El principio de tipicidad en la infracción cambiaria

El cargo de inconstitucionalidad que formula el actor contra el artículo 6º de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 72 de la Ley 488 de 1998, se funda en la vulneración del principio de tipicidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución. En esta medida, antes de determinar si la norma acusada viola la Carta Política, es pertinente recordar que el principio de tipicidad, junto con el de reserva de ley, hace parte integrante del principio de legalidad.

De acuerdo con el principio de legalidad, consagrado en el artículo 29 de la Carta Política9, le corresponde al legislador describir de manera clara, precisa e inequívoca, las conductas que han de considerase como hechos punibles, dado que las descripciones inexactas, imprecisas o difusas dan cabida a diferentes interpretaciones que pueden traducirse en resultados no queridos por el legislador, como puede serlo la arbitrariedad judicial.10 Una de las finalidades del principio de legalidad es entonces permitir que los ciudadanos conozcan previamente las conductas prohibidas y reprimidas por el ordenamiento jurídico así como las penas o sanciones aplicables en caso de incurrir en ellas. En este sentido, la norma constitucional en mención prescribe que "nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa" (CP art. 29).11

Así pues, la Constitución prohíbe que alguien sea juzgado conforme a normas sustanciales que definan penas, que no sean preexistentes al acto que se imputa. Esta prohibición, aplicable en primer lugar a los juicios penales, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda la imposición de una sanción. En efecto, reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la

de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente.12 (…)

De esta manera se tiene que en el derecho administrativo sancionatorio rige el principio de legalidad de las sanciones, conforme al cual toda infracción debe ser castigada de conformidad con normas preexistentes al hecho que se atribuye al sancionado. (…)

No obstante, este último alcance del principio de legalidad de las sanciones no es absoluto, pues una persona puede resultar sancionada conforme a una ley que no estaba vigente al momento de cometer el delito o la falta, siempre y cuando sea más favorable que la que tenía vigencia en el momento en que se infringió la ley.13

Así mismo, el principio de legalidad es inherente al Estado social de derecho, representa una de las principales conquistas del constitucionalismo democrático, protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal.14

En la concreción del principio de legalidad participan, a su vez, los principios de reserva de ley y de tipicidad.

El primero de ellos exige que en el Estado democrático de derecho sea el legislador, como autoridad de representación popular por excelencia, el facultado para producir normas de carácter sancionador. En relación con este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas.15

Por su parte, el principio de tipicidad se realiza a través de la descripción completa, clara e inequívoca del precepto (praeceptum legis) y de la sanción (sanctio legis). “El precepto es la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción; la sanción es la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto”16.

Ha considerado esta Corporación que la tipicidad desarrolla el principio fundamental “nullum crimen, nulla poena sine lege” y busca que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos. La descripción que efectúe el legislador debe ser de tal claridad que permita que sus destinatarios conozcan exactamente las conductas reprochables. Por consiguiente, se debe evitar la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria.17

Ahora bien, aunque la tipicidad hace parte del derecho al debido proceso en toda actuación administrativa, no es demandable en este campo el mismo grado de rigurosidad que se exige en materia penal. La naturaleza de las normas, el tipo de conductas que se reprimen, los bienes objeto de protección, la finalidad de la sanción y la participación de normas complementarias son, entre otros, factores que determinan la diversidad en el grado de

rigurosidad que adquiere el principio de tipicidad en cada materia18.

De esta manera, lo que se exige frente al derecho al debido proceso no es que los principios de la normatividad sustantiva y procesal del derecho penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales, administrativas o de carácter sancionatorio, sino que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás principios y fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal o convencional de todas las personas19.

Este principio de tipicidad opera en el derecho administrativo sancionador; por ende, las sanciones administrativas no deben ser ajenas a los principios que rigen el debido proceso, como garantía de los derechos fundamentales de la persona investigada.

En síntesis de lo hasta aquí señalado, uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las infracciones no sólo deben estar descritas de manera completa, clara e inequívoca en ley previa

sino que, además, la sanción debe estar predeterminada20. Dicho principio, junto con la reserva de ley, está consagrado en nuestra Constitución como parte integrante del principio de legalidad.21

No obstante, no se desconoce el principio de tipicidad cuando el legislador incorpora al sistema jurídico preceptos que no señalan expresamente al sujeto activo de la falta o de la infracción, si de la configuración de la norma se infiere con claridad quién es el destinatario de la misma, dado que en la estructuración del precepto se admite la referencia a sujetos activos de manera tácita, genérica o indeterminada.

Así pues, con base en los anteriores presupuestos procederá ahora la Corte a establecer si, como lo sostiene el actor, la norma demandada vulnera el principio de tipicidad a que están sujetas las infracciones al régimen cambiario que allí se contemplan.

El principio de tipicidad en el artículo 6º de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 72 de la Ley 488 de 1998

El artículo 6º de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 72 de la Ley 488 de 1998, establece tres eventos en que se presume existe violación al régimen cambiario, esto es: 1) cuando se introduzca mercancía al territorio nacional por lugar no habilitado; 2) cuando se introduzca mercancía al territorio nacional sin declararla ante las autoridades aduaneras, y 3) cuando el valor declarado de las mercancías sea inferior al valor de las mismas en aduanas.

En torno a la sanción cambiaria aplicable en estos casos, el inciso segundo del artículo demandado dispone, para las dos primeras infracciones, que ella se aplicará sobre el monto que corresponda al avalúo de la mercancía, establecido por la DIAN en el proceso de definición de la situación jurídica; por su parte, para la tercera infracción, el inciso cuarto dispone que la sanción se aplicará sobre el monto de la diferencia entre el valor declarado y el valor en aduana de la mercancía establecido por la DIAN en la liquidación oficial de

revisión del valor.

El actor estima que la norma impugnada omite la referencia al sujeto activo de la infracción cambiaria, lo cual lo lleva a formular este interrogante: ¿Si no se determina en el proceso administrativo aduanero el responsable de la introducción de la mercancía, contra quién se inicia el proceso sancionatorio cambiario?. Por ello, concluye, el artículo demandado vulnera el artículo 29 de la Constitución, que consagra el principio de tipicidad como uno de los componentes del debido proceso.

Al revisar el contenido del artículo acusado se observa que en éste, en efecto, el legislador no alude, de manera expresa, al sujeto activo de la infracción cambiaria. Sin embargo, el contenido de la norma en cuestión no admite dudas frente a la persona a quien va dirigido el precepto legal por incurrir en las actuaciones allí descritas, dado que a partir de la lectura del artículo 6º de la Ley 383, es claro que el sujeto activo de la infracción será la persona natural o jurídica destinataria del régimen cambiario que "introduzca mercancía al territorio nacional por lugar no habilitado", que "introduzca mercancía al territorio nacional sin declararla ante las autoridades aduaneras" o que "declare las mercancías por un valor inferior al valor de las mismas en aduanas".

Así entonces, comparte plenamente la Corte los argumentos expuestos por el Procurador General de la Nación y que desestiman las acusaciones de inconstitucionalidad formuladas contra esta norma22, puesto que, como se señaló en el acápite anterior, la ausencia de la mención expresa al sujeto activo de la infracción no se traduce automática e indefectiblemente en una omisión del legislador que vulnere el principio de tipicidad. Sólo lo sería en aquellos eventos en que fuera imposible determinar o inferir sin equívocos los elementos del precepto legal y, en el presente caso, la norma acusada permite deducir claramente quién es el destinatario de la infracción al régimen de cambios.

Por lo tanto, con base en las precedentes consideraciones se declarará, por el cargo formulado, la exequibilidad de la norma demandada.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-010 de 2003 en relación con la demanda contra los artículos 24 y 30 del Decreto 1092 de 1996.

Segundo.- Declarar Exequible, por el cargo formulado, el artículo 6º de la Ley 383 de 1997, modificado por el artículo 72 de la Ley 488 de 1998.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 42.814 del 26 de junio de 1996.

2 Diario Oficial No. 43.460 del 28 de diciembre de 1998.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

4 Ibídem

5 Con el ánimo de ilustrar sobre el carácter autónomo del derecho administrativo sancionador, del cual hace parte el régimen cambiario, frente al derecho penal, la Corte señaló que “esta distinción entre uno y otro ámbitos de la responsabilidad por la conducta sancionable, no solo se funda en razones que atienden a la distinta naturaleza de los bienes

jurídicos que se persiguen directamente por estos tipos de ordenamientos normativos, sino también por otros altos cometidos de orden constitucional, contenidos en principios, fines y valores consagrados en la Carta, como son la justicia, el bienestar colectivo, el desarrollo y el orden económico, social y fiscal". Sentencia C-599 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz.

6 En la Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, se hace referencia a la naturaleza administrativa de la contravención y de la sanción cambiaria. En dicha providencia se expresó que a la "contravención de carácter administrativo", corresponde una sanción coercitiva, cuya finalidad es el cumplimiento de las disposiciones del régimen cambiario.

7 Las entidades encargadas de la vigilancia y el control del régimen de cambios disponen de un sistema normativo especial para el cumplimiento de sus funciones en este campo. Así por ejemplo, la DIAN se rige por las normas contenidas en los Decretos 1092 de 1996 y 1074 de 1999, y la Superintendencia de Sociedades lo hace por el Decreto 1746 de 1991.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

9 El artículo 29 de la Constitucional Política dispone que "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

10 Esta Corporación ha hecho referencia a los fines que se persiguen con los principios de legalidad y tipicidad. Así, en la Sentencia C-173 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Gálvis, señaló que "No debe olvidarse, en efecto, que en virtud de los principios de legalidad y tipicidad el legislador se encuentra obligado a establecer claramente en que circunstancias una conducta resulta punible y ello con el fin de que los destinatarios de la norma sepan a ciencia cierta cuándo responden por las conductas prohibidas por la ley (artículo 6 C.P.). No puede dejarse al juez, en virtud de la imprecisión o vaguedad del texto respectivo, la posibilidad de remplazar la expresión del legislador, pues ello pondría en tela de juicio el principio de separación de las ramas del poder público, postulado esencial del Estado de Derecho (artículo 113 C.P.)".

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-769 de 1998 y C-996 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-559 de 1999 y C-843 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la sentencia C-843/99, por ejemplo, se expresó que "según la Carta, nadie puede ser juzgado sino 'conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa' (CP art. 29), lo cual significa,

para lo relativo a la pena, que es el legislador, única y exclusivamente, el llamado a contemplar por vía general y abstracta la conducta delictiva y la sanción correspondiente".

12 Sobre el particular pueden consultarse entre otras las siguientes sentencias: C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz. C-564 de 2000, M.P Alfredo Beltrán Sierra. C-1161 de 2000 M.P Alejandro Martínez Caballero. C-386 de 1996, M.P Alejandro Martínez Caballero.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-922 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

14 En la sentencia C-710 de 2001, la Corte expresó que "La consagración constitucional del principio de legalidad se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: con el principio de división de poderes en el que el legislador ostenta la condición de representante de la sociedad como foro político al que concurren las diferentes fuerzas sociales para el debate y definición de las leyes que han de regir a la comunidad. Y de otro lado, define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa".

15 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-739 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz

16 Corte Constitucional. Sentencia C-739 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-739 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz

18 En relación con el criterio de flexibilidad razonable que se admite en la legalidad exigible en el derecho administrativo sancionador, la Corte señaló en la sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, que: "el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto". Al respecto, ver igualmente la Sentencia C-404 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

19 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-599 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz. En relación con la no total aplicación de las garantías del derecho penal en el derecho administrativo sancionador, la Corte indicó lo siguiente en la sentencia T-145 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías – quedando a salvo su núcleo esencial – en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido".

20 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-386 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-922 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

21 Para la Corte Constitucional, “El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se empleé en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma”. Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

22 Según el concepto rendido por el Director del Ministerio Público, el principio de legalidad no exige que se determine en la norma, es decir en el tipo sancionatorio, el sujeto específico, sino principalmente la conducta, ya que los otros elementos pueden señalarse de manera tácita en el tipo. Agrega que en cuanto al sujeto activo, se asume como presupuesto del derecho sancionatorio que la comisión de un ilícito penal o administrativo requiere la existencia de una conducta humana activa u omisiva. Además, cuando una norma no tiene un autor cualificado, se entiende que hace referencia a un autor genérico, a cualquier persona que realice la conducta. En el derecho penal, será una persona natural, en el derecho sancionatoria administrativo que nos ocupa, puede ser una persona natural o jurídica.