{p}

NOTA DE RELATORÍA: Mediante Oficio Nº SGC-1268 del 28 de noviembre de 2022 de la Secretaría General de la Corporación y el oficio de fecha 25 de noviembre de 2022, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger informa que no registrará aclaración de voto en la presente providencia, por lo tanto, se excluye del pie de firma de la precitada Magistrada la anotación “Con aclaración de voto”.

Sentencia C-298/22

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos argumentativos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia

Referencia: Expediente D-14673

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Andrés Mauricio Quiceno Arenas

Magistrada ponente:

NATALIA ÁNGEL CABO

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas y los magistrados Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera, Paola

Andrea Meneses Mosquera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Hernán Correa Cardozo (e) y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Andrés Mauricio Quiceno Arenas demandó el artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022, por violación del artículo 29 constitucional.

1. En auto del 18 de febrero de 2022, el magistrado sustanciador1 admitió la demanda al encontrar que cumplía con los requisitos de formulación. En efecto, determinó que la demanda era: (i) clara, pues era posible comprender el contenido de la censura y su justificación; (ii) certera, ya que reprochaba una proposición jurídica que se encuentra contenida en la norma acusada; (iii) específica, por cuanto planteaba un cargo concreto y de carácter constitucional; (iv) pertinente, porque planteaba argumentos de índole constitucional, y (v) suficiente, pues contiene todos los elementos argumentativos necesarios para iniciar un juicio de constitucionalidad sobre la norma atacada.

1. Así mismo, en aplicación de lo previsto en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, en el auto admisorio se ordenó: (i) fijar en lista la norma acusada para garantizar las intervenciones ciudadanas; (ii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación, para que rinda concepto ante la Corte; (iii) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y al de Justicia y del Derecho; e (iv) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia, del

Rosario, Sergio Arboleda, Javeriana, del Norte de Barranquilla, de Cartagena, Libre de Colombia y Nacional de Colombia para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto, para defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

1. A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada y se subraya el aparte demandado:

“LEY 2195 DE 2022

(enero 18)

Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022

Por medio de la cual se adoptan

medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 8. Adiciónese el artículo 34-6 a la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

Constituye falta gravísima para el funcionario de la autoridad competente que no inicie actuación administrativa, estando obligado a ello, conforme los artículos 34, 34-1 y 34-5 de la Ley 1474 de 2011.”

III. LA DEMANDA

1. Andrés Mauricio Quiceno Arenas presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022 y formuló un cargo único, en el que planteó la

violación del principio de legalidad, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política. Por un lado, el ciudadano adujo que, según el principio de legalidad, las sanciones administrativas deben fundamentarse en normas preexistentes en las que esté tipificada la conducta2. Indicó que las expresiones demandadas desconocen este principio, pues establecen causales y sanciones administrativas que no eran previsibles para los administrados, en el momento en el que incurrieron en las conductas sancionadas. De otro lado, el demandante argumentó que la norma acusada afecta la seguridad jurídica y desnaturaliza el Estado Social de Derecho, pues tiene efectos retroactivos. A su juicio, la norma permite que una conducta que no era sancionable en el momento de la configuración de los hechos, pueda serlo posteriormente. Al respecto, sostuvo que dentro del ordenamiento constitucional no tiene cabida que se sancione a los administrados conforme a normas posteriores a la ocurrencia del hecho que motiva la sanción.

1. Con fundamento en ello, el actor concluyó que la norma acusada puede afectar los derechos fundamentales de las personas que antes del 18 de enero de 2022 hayan incurrido en las nuevas conductas tipificadas y que sean condenadas luego de la expedición de la Ley 2195 de 2022. Lo anterior, debido a que la sanción se creó luego de la configuración de las conductas y, por lo tanto, los sujetos no previeron las consecuencias de sus actuaciones.

IV. INTERVENCIONES

Presidencia de la República

1. La Presidencia de la República solicitó a la Corte que se inhiba de emitir una decisión de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, o, en su defecto, declare la exequibilidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022, pues no viola el artículo 29 de la Constitución Política.

1. La Presidencia señaló que la demanda no cumplió con los requisitos mínimos de aptitud contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. En concreto, estimó que no se

cumplieron los requisitos de certeza y suficiencia en el cargo de inconstitucionalidad. En relación con el requisito de certeza, la autoridad aseguró que la demanda partió de una interpretación parcial, subjetiva y personal del actor, que terminó por atribuirle a la norma acusada un sentido del que carece. En concepto de esta autoridad, el enunciado acusado no puede ser entendido sin los demás elementos normativos y, por tanto, si la norma es leída en su totalidad es claro que ella dispone la ampliación del término de caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas, pero no establece, como lo sugiere el demandante, nuevas conductas o sanciones administrativas que sean aplicables de forma retroactiva.

1. En relación con el requisito de suficiencia, la Presidencia afirmó que el actor no logró generar una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Sostuvo que el juicio planteado por el demandante no se dirige contra el verdadero contenido normativo del artículo 8 de la Ley 2195 de 2022 y, por lo tanto, no despierta una duda mínima sobre su posible incompatibilidad con la Constitución. Por estas razones, solicitó a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre el fondo de este asunto.

1. No obstante, la Presidencia expresó que si la Sala Plena decidiera pronunciarse de fondo la norma acusada debería ser declarada exequible, por cuanto: (i) no viola el principio de legalidad, y (ii) además, el actor no consideró la naturaleza jurídica de la caducidad, la cual no implica un derecho subjetivo, sino un límite en el ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración. Frente a lo primero, la Presidencia insistió en que la disposición acusada no afecta ninguno de los elementos constitutivos del núcleo esencial del principio de legalidad3, pues únicamente amplió el término de caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas. Advirtió que la norma acusada no creó infracciones o sanciones nuevas, no modificó las autoridades legitimadas para imponer sanciones, no implicó un cambio en las normas sustanciales o procesales que garantizan el debido proceso en supuestos de corrupción, no impuso un régimen de responsabilidad objetiva, ni limitó las garantías de los potenciales sancionados.

Ministerio de Justicia y del Derecho

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho4 solicitó a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022, por cuanto no vulnera el principio de legalidad. En su argumentación, el Ministerio afirmó que en un Estado Social de Derecho no se puede considerar como falta una conducta que no haya sido expresa y previamente tipificada en la ley, al igual que no es posible aplicar una pena que no esté contenida en una norma anterior a la conducta que se busca castigar. A la luz de esa premisa, la entidad sostuvo que el artículo 8 de la Ley 2195 de 2022 no contraría el principio de legalidad, sino que, por el contrario, lo garantiza. Advirtió que la norma, al definir reglas de la caducidad, garantiza la seguridad jurídica porque impone un plazo determinado para evitar que las controversias jurídicas se queden sin resolver indefinidamente.

1. El Ministerio insistió en que la norma acusada no crea nuevas sanciones, ni nuevas tipificaciones de las conductas. Sostuvo que la norma se limitó a precisar que el término de diez años de caducidad para adelantar investigaciones administrativas, también aplica respecto del principio de oportunidad que haya quedado en firme después de la entrada en vigor de la ley. En consecuencia, en criterio del interviniente, la declaratoria de inexequibilidad de la disposición demandada generaría un vacío normativo que dejaría a la administración sin la posibilidad de imponer sanciones cuando existan procesos penales con principio de oportunidad, cuyas conductas fueron cometidas antes de la entrada en vigor de la Ley 2195 de 2022.

Universidad de Cartagena

1. La Universidad de Cartagena solicitó a la Corte que se inhiba de emitir una decisión de fondo, por ineptitud de la demanda. La interviniente planteó que la demanda no cumple con el requisito de certeza, puesto que el accionante le dio una interpretación errónea a la norma acusada al argumentar que esta permite que las autoridades administrativas impongan

sanciones por conductas cometidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley. A juicio de la interviniente, el artículo 8 de la Ley 2195 de 2022 solo determina desde qué momento se debe contabilizar el término de caducidad de la acción investigativa. En este sentido, lo único que introdujo la norma fue un régimen de caducidad especial, diferente al establecido en la Ley 1437 de 2011, pero no creó una nueva infracción o causal para iniciar un proceso administrativo sancionatorio. En su criterio, el accionante interpretó la disposición demandada de forma aislada y, esta lectura parcial, lo llevó a una conclusión equivocada sobre su contenido.

1. Para finalizar, la interviniente afirmó que la referida ley se fundamenta en el principio de corresponsabilidad de las personas jurídicas, sucursales extranjeras domiciliadas en Colombia y entidades sin ánimo de lucro, de acuerdo con el cual debe responder por los actos cometidos por sus representantes. La pretensión de esta normatividad es que las personas jurídicas sean responsables administrativamente, al configurarse esta responsabilidad una vez exista un fallo condenatorio o principio de oportunidad contra una persona natural que ejerza alguno de los cargos identificados en la norma.

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

1. La Universidad Libre solicitó que la Corte declare la exequibilidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022, en tanto la norma acusada no tiene efectos retroactivos y responde a un fin constitucionalmente legítimo.

1. En primer lugar, la Universidad Libre planteó que la interpretación que el actor le da a la norma es errada, puesto que esta no tiene efectos retroactivos, sino que establece dos momentos en los que se inicia el cómputo del término de caducidad. Estos son: (i) a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial que declara la responsabilidad penal del sujeto; y (ii) a partir de la firmeza del reconocimiento de un principio de oportunidad en favor del sujeto. Adicionalmente, la universidad señaló que el régimen de vigencias y derogatorias

consagrado en el artículo 69 de la citada ley, deja en claro que la norma no tiene efectos retroactivos.

1. En segundo lugar, la interviniente argumentó que la norma acusada tiene un fin constitucionalmente legítimo, que corresponde a la lucha contra la corrupción. Este objetivo es fundamental en un Estado Social de Derecho, pues la corrupción genera graves afectaciones en el sistema político democrático, la economía y los principios constitucionales de la función pública. Además, afirmó que la ampliación del término de caducidad a 10 años, contados a partir de los dos momentos anteriormente señalados, no genera efectos retroactivos ni crea nuevos tipos penales. Por lo tanto, la norma no vulnera los principios de seguridad jurídica o de legalidad.

1. Para finalizar, la referida universidad destacó que el término de caducidad de 10 años plantea una garantía constitucionalmente válida, pues le da al Estado el tiempo necesario para investigar la comisión de la conducta y determinar si hay particulares involucrados, en concordancia con el artículo 30 del Código Penal.

Universidad Sergio Arboleda

1. La Universidad Sergio Arboleda solicitó a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022 por la violación del debido proceso y del principio de legalidad.

1. En primer lugar, la universidad adujo que la norma acusada otorga la facultad de investigación y sanción sobre hechos del pasado y, por lo tanto, viola las garantías del debido proceso y del principio de legalidad, previstas en el artículo 29 constitucional, el cual señala que “nadie podrá ser juzgado sino frente a las leyes preexistentes al acto que se le imputa”. En segundo lugar, la universidad argumentó que la norma contraría el principio de

irretroactividad de la ley y, por lo tanto, afecta la seguridad jurídica, debido a que adiciona nuevas consecuencias jurídicas a hechos del pasado. En este sentido, quienes cometieron infracciones con anterioridad, no podían anticipar las eventuales sanciones que se les podrían imponer. En tercer lugar, la institución argumentó que la norma demandada introduce nuevas modalidades de aplicación de la facultad sancionatoria que no estaban previstas en la ley anterior, ya que amplía el campo de las sanciones a personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras, y establece nuevas sanciones que pueden ser impuestas por la administración.

1. Para finalizar, la universidad presentó un cuadro comparativo en el que plasmó las diferencias entre la normativa anterior, es decir, la Ley 1474 de 2011 y la norma bajo examen, esto es, la Ley 2195 de 2022. De su análisis concluyó que la imposición de alguna de las sanciones contenidas en la nueva ley llevaría a castigar hechos del pasado sin normas preexistentes y, por lo tanto, se transgrediría el principio de legalidad. Por estos motivos, consideró que la norma debe ser declarada inexequible.

Intervención ciudadana de Juan David Castro Arias

1. El ciudadano Juan David Castro Arias solicitó a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022, por cuanto la norma no viola el artículo 29 de la Constitución. El accionante adujo que la norma acusada no trasgrede el debido proceso, ni el principio de legalidad, pues fue expedida en ejercicio de la libertad de configuración del legislador. Además, manifestó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, un mismo hecho puede ser condenado tanto por la justicia ordinaria como por la justicia administrativa sancionatoria, sin que con ello se viole el ordenamiento constitucional. Como fundamento de este planteamiento, el interviniente citó la Sentencia C-870 de 2002, en la que la Corte Constitucional reconoció la posibilidad de que una misma conducta genere diversas consecuencias jurídicas y, por lo tanto, pueda ser objeto de diferentes procesos judiciales y sancionatorios concurrentes.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte que se inhiba de emitir una decisión de fondo en relación con el cargo planteado por el demandante, pues la demanda no cumple con los requisitos de aptitud. La Procuraduría estimó que el cargo no cumplió con el requisito de certeza, ya que los argumentos del actor se basan en una interpretación subjetiva de la norma acusada, que le da un alcance que no se puede inferir de esta. Particularmente, el ente de control señaló que el actor, de manera errónea, afirmó que el artículo 8 de la Ley 2195 de 2022 crea causales y sanciones administrativas aplicables de forma retroactiva, lo cual no es cierto, pues la norma acusada se limita a establecer un término de caducidad.

1. El Ministerio Público destacó que los artículos 2 y 5 de la Ley 2195 de 2022 regulan las causales y sanciones administrativas, razón por la cual la demanda debió referirse a estas disposiciones para fundamentar la supuesta vulneración al principio de legalidad. Para el Ministerio Público si el accionante considera que el término de caducidad previsto en la norma acusada es menos favorable que el de la legislación anterior, debió hacer el análisis correspondiente en la demanda.

1. A modo de conclusión, la Procuraduría sostuvo que el actor atacó un contenido que no está plasmado en la norma demandada, por lo cual el cargo carece de certeza y, en consecuencia, de suficiencia, al no generar dudas sobre la exequibilidad del artículo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud del artículo 241, numeral 4º de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada en contra del artículo 8 (parcial) de la

Ley 2195 de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, al tratarse de acusaciones de inconstitucionalidad contra una disposición que hace parte de una ley de la República.

Asuntos preliminares. La aptitud del cargo de inconstitucionalidad

1. Varios de los intervinientes en este proceso (que incluyen a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Universidad de Cartagena) adujeron que la Corte debe declararse inhibida de tomar una decisión de fondo, pues el cargo formulado no satisface los requisitos de aptitud que debe observar una demanda de constitucionalidad. En particular, los mencionados intervinientes argumentaron que el reparo de inconstitucionalidad presentado por el actor no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia. Por tal motivo, previo a cualquier análisis de constitucionalidad de la medida, es necesario examinar si la demanda cumple con los requisitos mínimos para que la Corte pueda hacer un pronunciamiento de fondo.

Los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad

1. En reiteradas ocasiones, esta Corte ha señalado que la acción pública de inconstitucionalidad es una expresión del derecho fundamental a la participación6 y un mecanismo eficaz para asegurar la supremacía de la Constitución7. En este sentido, el ejercicio de esta acción es informal, pues no está supeditado al cumplimiento de requisitos procedimentales exigentes ni requiere abogado para su presentación8.

1. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir unos requisitos mínimos para que se pueda promover un pronunciamiento de fondo9. De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben contener: (i) las disposiciones acusadas y su transcripción; (ii) los artículos superiores que se consideran contrariados; (iii) los motivos que

sustentan la violación a las normas constitucionales; (iv) en los casos correspondientes, el trámite que se debía surtir para expedir el acto demandado y cómo fue transgredido y, (v) las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de la acción.

1. Frente al tercer requisito, esta Corte ha establecido que se trata de una carga de contenido material y no meramente formal, ya que no basta formular el cargo a partir de cualquier tipo de razonamiento, sino que los motivos invocados deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes10. Solo de esta manera podrá el juez constitucional realizar la confrontación entre la Carta Política y las disposiciones acusadas. Estos presupuestos atienden a: (i) las competencias definidas en el artículo 241 superior; (ii) la preservación del principio de separación de poderes, derivada del artículo 113 superior; (iii) la presunción de constitucionalidad de las leyes11; (iv) el derecho al control del poder político, establecido en el artículo 40, numeral 6 de la Constitución, y (v) el modelo de democracia participativa.

1. En concreto, cada una de las características que deben contener los cargos en una demanda de inconstitucionalidad se ha definido por la jurisprudencia constitucional a través de los siguientes criterios:

1. La claridad se refiere a que exista un hilo argumentativo, que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la soportan12. En este sentido, se incumple este presupuesto cuando el cargo de inconstitucionalidad se sustenta en argumentos ambiguos o confusos, que no le permiten al juez constitucional establecer el alcance de la censura propuesta.

1. La especificidad requiere que el actor exponga las razones por las cuales el precepto

demandado contraría la Constitución16. En consecuencia, el demandante debe plantear una confrontación real entre la norma acusada y la Constitución. Así, si el accionante únicamente nombra las normas constitucionales que estima violadas, pero no explica cómo la disposición acusada las contradice, la demanda no cumple con este presupuesto.

1. La pertinencia se satisface cuando se presentan argumentos estrictamente constitucionales y no de índole legal, doctrinal o de mera conveniencia17. Así mismo, este presupuesto descarta la formulación de argumentos relacionados con la indebida aplicación de la norma en un caso particular18.

1. Finalmente, la suficiencia supone que la acusación sea formulada de forma completa y sea capaz de suscitar en el juez una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma demandada19. Este requisito se compone de dos elementos: el objetivo, que impone al accionante la carga de presentar a la Corte todos los elementos argumentativos y probatorios necesarios para que esta pueda llevar a cabo el estudio de constitucionalidad solicitado; y el subjetivo, que implica que los argumentos presentados ameriten un pronunciamiento de la Corte, al generar al menos una duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto acusado20.

1. Si una demanda no cumple con todos los anteriores requisitos adolecerá de una ineptitud sustantiva que le impide a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo y, por ende, en principio, debe proferir una decisión inhibitoria.

1. Ahora bien, la exigencia de los requisitos de aptitud debe armonizarse con la informalidad y el carácter público de la acción de inconstitucionalidad. Esta conciliación se logra, entre otras circunstancias, a través del principio pro actione, que corresponde a un principio de interpretación de las demandas por parte de la Corte, según el cual:

el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que se haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo21.

1. Esta garantía, por una parte, prohíbe una aproximación a la demanda que tenga como objeto o efecto incrementar los requisitos técnicos de la acusación, al punto de privilegiar las formas sobre el fondo que pueda razonablemente derivarse del cargo22. Por otra parte, exige que en los casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte debe privilegiar el derecho a la participación ciudadana y adoptar una decisión de fondo23.

1. Sin perjuicio de lo anterior, el principio pro actione no habilita a la Corte para sustituir al accionante en su tarea de exponer los argumentos por los cuales considera que la norma es contraria a la Constitución, pues la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las leyes recae únicamente en cabeza de los ciudadanos24.

1. Finalmente, es necesario aclarar que, aunque el análisis del magistrado ponente haya llevado a darle curso a la demanda en la fase de admisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional es la competente para determinar si es dable o no efectuar un pronunciamiento de fondo. En ese sentido, esta Corporación ha precisado que la evaluación que sobre la aptitud del cargo se adelante en la etapa inicial del trámite de constitucionalidad: "no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos"25 y con fundamento en este examen, en el que concurre un proceso deliberativo, la Sala Plena puede concluir que el cargo no cumple las condiciones de aptitud e inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo26.

1. Así las cosas, en la evaluación de los presupuestos de aptitud de las demandas de

inconstitucionalidad se exige de esta Corte un equilibrio que no lleve a sustituir los argumentos del demandante, pero que no conviertan los requisitos de procedibilidad en impedimentos formales y técnicos contrarios al derecho a la participación de las personas. Con todo, si resulta evidente el incumplimiento de los requisitos para la formulación de los cargos, la Sala Plena debe declararse inhibida, decisión que no impide que el demandante u otro ciudadano ejerza nuevamente la acción pública de inconstitucionalidad en contra de la misma norma.

Con base en estas consideraciones, pasa entonces la Corte a examinar la aptitud de la demanda.

El examen de aptitud del cargo único: El artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022 por violación del artículo 29 de la Constitución

1. El ciudadano Andrés Mauricio Quiceno Arenas argumentó que el aparte acusado del artículo 8 de la Ley 2195 de 2022 viola los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que establece causales y sanciones administrativas con efectos retroactivos, no previstas en la ley anterior.

1. Como se indicó, la Presidencia de la República, la Universidad de Cartagena y la Procuraduría General de la Nación consideran que el cargo incumple el requisito de certeza por cuanto el ciudadano hizo una lectura parcial, subjetiva y aislada de la norma demandada, y le atribuyó un contenido del que carece. Adicionalmente, la Presidencia estimó incumplido el requisito de suficiencia, por cuanto el actor no logró generar una duda razonable sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. En atención a estos planteamientos, pasa la Sala a verificar los presupuestos de aptitud de la demanda.

Contenido, alcance y contexto normativo de la expresión acusada

1. Previo al análisis del cumplimiento de los requisitos de aptitud de la demanda, es

necesario determinar el contenido y alcance del artículo 8 de la Ley 2159 de 2022, a partir de los elementos que se desprenden de su tenor literal y de su lectura en el marco normativo. Para ese propósito, la Sala hará referencia al desarrollo normativo en el que se enmarca la norma acusada, ya que hace parte de la Ley 2159 de 2022, que modificó disposiciones previas relacionadas con la responsabilidad administrativa de personas jurídicas en los casos en los que sus directivos se vieran involucrados en algunos delitos.

Antecedentes del artículo 8 de la Ley 2159 de 2022

1. La Ley 1474 de 201127, en la que se previeron diferentes medidas para la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, estableció en el artículo 34 la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas que hayan buscado beneficiarse de la comisión de delitos contra la administración pública o el patrimonio público a través de conductas realizadas por su representante legal o sus administradores. En concreto, la norma en mención estableció que, en estos casos, las personas jurídicas serán objeto de las siguientes sanciones: (i) suspensión y cancelación de la personería jurídica; (ii) el cierre temporal o definitivo de los locales o establecimientos abiertos al público28, y (iii) la imposición de multas por parte de la Superintendencia de Sociedades de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1. Luego, el artículo 35 de la Ley 1778 de 201629 introdujo algunas modificaciones en relación con la responsabilidad de las personas jurídicas definida en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011. En concreto, reiteró esa responsabilidad y precisó que si existía sentencia penal condenatoria ejecutoriada contra el representante legal o administradores de una sociedad domiciliada en Colombia o de una sucursal de sociedad extranjera por el delito de cohecho -por dar u ofrecer- la Superintendencia de Sociedades podía imponer multas hasta de 200.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Así mismo, agregó dos tipos de sanción, de un lado, la publicación de la decisión sancionatoria en medios de amplia circulación y, del otro, la prohibición de que la persona jurídica reciba incentivos del Gobierno durante 5 años. Finalmente, precisó que en la actuación adelantada por la Superintendencia de Sociedades se aplicaría el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el capítulo III, Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo -en adelante CPACA-.

Por ser relevante para el examen del presente caso, es necesario señalar que el artículo 52 del CPACA establece que la facultad administrativa sancionatoria de las autoridades caduca en el término de 3 años contado desde que ocurrió el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionar la sanción administrativa.

De la descripción normativa expuesta se advierte que, a partir de la regulación de las leyes 1474 de 2011 y 1778 de 2016 se estableció el régimen administrativo sancionatorio de las personas jurídicas en relación con los delitos cometidos por sus administradores o representantes, y que afecten la administración y el patrimonio públicos. En estas normas se definió la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, la competencia de la Superintendencia de Sociedades para el ejercicio de la facultad administrativa sancionatoria, las sanciones, los criterios de graduación y el procedimiento para el ejercicio de la facultad en mención. Así mismo, por remisión al CPACA, se previó que el término de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria correspondía a 3 años y se determinó el hito para la contabilización de este término, esto es, el momento en el que ocurrió el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionar la sanción administrativa.

El artículo 8 de la ley 2195 de 2022

1. En línea con los desarrollos legislativos descritos previamente, La Ley 2195 de 2022 introdujo diferentes medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. En efecto, las finalidades de esta ley, según lo previsto en el artículo 1, corresponden a: (i) la prevención de actos de corrupción; (ii) la articulación y coordinación de las entidades del Estado; y (iii) la recuperación de los daños ocasionados por actos de corrupción.

1. Una de las estrategias que adoptó la Ley 2195 de 2022 corresponde al fortalecimiento de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas definida en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011. Con ese propósito, se modificaron, entre otros aspectos, las condiciones que

dan lugar a la aplicación del régimen administrativo sancionatorio a las personas jurídicas, sucursales de sociedades extranjeras, a las personas jurídicas que integren uniones temporales o consorcios, a las empresas industriales y comerciales del Estado y empresas de economía mixta y a las entidades sin ánimo de lucro, domiciliadas en Colombia30.

1. En este contexto, el artículo 2º modificó los supuestos en los que las personas jurídicas y las sucursales de sociedades extranjeras serán sujetos del régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria, a través de la definición de tres situaciones31:

i. Cuando se profiera sentencia penal condenatoria ejecutoriada o principio de oportunidad en firme, contra alguno de los administradores o funcionarios de la persona jurídica por la comisión de delitos contra la administración pública y otros bienes jurídicos32.

i. Cuando la persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera33, domiciliados en Colombia, se beneficiaron o buscaron beneficiarse por la comisión de la conducta punible de sus administradores o funcionarios.

i. Cuando la persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera consintió o toleró la realización de la conducta punible, por acción u omisión, con consideración a la aplicación de sus respectivos controles de riesgo.

1. Adicionalmente, en el Capítulo I de la Ley 2195 de 2022, particularmente en los artículos 2 al 9, se regulan otros aspectos relacionados con la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. Así, por ejemplo, el artículo 3 identifica las autoridades competentes para iniciar de oficio el proceso administrativo sancionatorio34 y los artículos 4 y 5 establecen las sanciones y los criterios de graduación35.

1. En el marco de la ley descrita, el artículo 8 de la Ley 2195 de 2022, que corresponde a la norma demandada, se ocupó de fijar las reglas de caducidad para el ejercicio de la facultad sancionatoria administrativa prevista en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011. Esta disposición, por un lado, prevé el termino de caducidad de 10 años y, por el otro, indica los momentos a partir de los cuales debe adelantarse su contabilización, de la siguiente manera:

i. En los casos en los que se emita sentencia judicial que declare la responsabilidad penal de administradores, funcionarios o empleados de personas jurídicas o sucursales de sociedades extranjeras, el término de caducidad debe contarse a partir de la ejecutoria de la sentencia.

i. En los casos en los que reconozca el principio de oportunidad en el marco del proceso penal, el término de caducidad debe contarse a partir de la firmeza de ese reconocimiento.

1. Por último, el artículo 8 también aclara que las reglas descritas solo aplican a los supuestos en los que la sentencia judicial o el principio de oportunidad hayan quedado ejecutoriados o en firme con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 2195 de 2022, sin importar la fecha en que las personas naturales cometieron la conducta punible.

La demanda contra artículo 8 de la Ley 2159 de 2022 no satisface los requisitos de aptitud sustantiva

1. Inicialmente, los argumentos de la demanda fueron valorados a partir del principio pro actione y el magistrado ponente consideró que eran suficientes para admitirla y, a partir de

allí, se promovió el diálogo público y participativo propio de la acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, con las intervenciones surtidas en el presente trámite, la Sala Plena, que es la competente para definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo, advierte que los reproches planteados por el demandante no reúnen las condiciones argumentativas mínimas para provocar un pronunciamiento de fondo con efectos de cosa juzgada constitucional, como se pasa a explicar.

1. En primer lugar, el cargo no cumple con el requisito de certeza por cuanto el demandante deduce una proposición jurídica de la disposición acusada que, en principio, no tiene relación con el contenido normativo del artículo 8 de la Ley 2159 de 2022. De manera literal, el artículo demandado dispone:

ARTÍCULO 8. Adiciónese el artículo 34-6 a la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 34-6. Caducidad de las investigaciones administrativas. La facultad sancionatoria administrativa prevista en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011 podrá ejercerse por las autoridades competentes en el término de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial, mediante la cual se declare la responsabilidad penal de los administradores, funcionarios o empleados de las personas jurídicas o sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia o en firme el reconocimiento de un principio de oportunidad en favor de los mismos, que hayan quedado ejecutoriados o en firme con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales.

Constituye falta gravísima para el funcionario de la autoridad competente que no inicie actuación administrativa, estando obligado a ello, conforme los artículos 34, 34-1 y 34-5 de la Ley 1474 de 2011.

1. Al analizar el artículo demandado en conjunto con las demás disposiciones del Capítulo I de la mencionada ley, no se advierte cómo la el artículo 8 establece nuevas causales y sanciones administrativas, tal y como lo alega el demandante. Lo anterior, porque, de un

lado, las disposiciones que efectivamente regulan estos temas son los artículos 2 y 4 de la Ley 2159 de 2022, y, de otro, el artículo 8 únicamente define el término de caducidad para que se ejerza la facultad administrativa sancionatoria y los momentos a partir de los cuales inicia su contabilización.

1. En este punto, resulta relevante recordar que la caducidad es una figura procesal de carácter legal que ha sido entendida como el plazo perentorio, irrenunciable y de orden público, dispuesto para el ejercicio de una acción36..Esta figura implica que si el titular de la acción deja transcurrir el plazo legal sin ejercer la acción a la que tiene derecho, la posibilidad de ejercer la acción se extinguirá sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirla37. En este orden, la caducidad es una garantía para la seguridad jurídica y el interés general38, pues le da certeza a las partes sobre el momento en que se consolida una situación jurídica39 y evita que las situaciones jurídicas queden indeterminadas en el tiempo40.

1. En materia sancionatoria, la caducidad también comporta una garantía para la seguridad jurídica y la prevalencia del interés general, ya que previene que los particulares queden sujetos indefinidamente a la puesta en marcha de los instrumentos sancionadores41. Adicionalmente, la caducidad previene que se paralice el proceso administrativo y contribuye a garantizar la eficiencia de la administración, ya que le impone la obligación de actuar diligentemente y preservar las garantías de los sujetos sometidos a investigación42.

1. Contrario a lo expuesto por el demandante, para la Sala Plena es claro que el aparte acusado del artículo 8 regula el término de caducidad para el ejercicio de la facultad administrativa sancionatoria. De un lado, amplía el tiempo con el que cuenta la administración para el ejercicio de dicha facultad, pues como se explicó previamente según el artículo 34 de la Ley 1778 de 2016, por remisión al CPACA, el término de caducidad era de tres años y la norma bajo examen modificó ese término en el sentido de establecer que es de diez años. De otro lado, precisó los momentos de contabilización de la caducidad para que la

administración ejerza la facultad sancionatoria administrativa en contra de personas jurídicas por actos de corrupción cometidos por sus funcionarios. Ello lleva a concluir que la norma acusada, en principio, no tipifica faltas administrativas ni define sanciones nuevas.

1. De otra parte, el demandante también alegó que la norma acusada prevé efectos retroactivos. En relación con este planteamiento se incumple el requisito de certeza porque del tenor literal de la norma no se advierte ese alcance y el actor no explicó cómo de la disposición acusada se derivan los efectos que plantea.

El aparte del artículo 8º acusado establece que: "independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales". Esta precisión hace referencia a los hitos para la contabilización del término de caducidad. En efecto, según la norma acusada, la caducidad se empieza a contar a partir de: (i) la ejecutoria de la sentencia condenatoria; y (ii) la firmeza del reconocimiento del principio de oportunidad. En ambos casos, la ejecutoria y firmeza de las decisiones deben ser posteriores a la entrada en vigencia de la ley en mención.

De manera que, el aparte acusado define una de las condiciones para la contabilización del término de caducidad para el ejercicio de la facultad administrativa sancionatoria en contra de personas jurídicas cuando sus funcionarios cometieron delitos contra la administración y el patrimonio públicos. En concreto, señala que con independencia de la fecha de comisión de la conducta, si la sentencia o la aprobación del principio de oportunidad quedan ejecutoriadas o en firme después de la Ley 2195 de 2022 la caducidad se contabilizará a partir de esos hitos.

En el presente asunto, el actor se limitó a indicar que la disposición acusada tiene efectos retroactivos y establece sanciones que no eran previsibles para los administrados en el momento en el que cometieron la conducta. Esta acusación no adelantó un ejercicio dirigido a establecer o explicar el alcance de la disposición cuestionada a partir de su tenor literal, su interpretación con las otras normas de la Ley 2159 de 2022 y el contexto normativo previo. En efecto, el actor no adelantó un ejercicio dirigido a justificar el contenido de la disposición acusada que cuestionó.

1. En suma, para la Sala no se cumple el requisito de certeza porque el ciudadano cuestionó un alcance del artículo 8 de la Ley 2195 de 2022 que no justificó. Adicionalmente, en la argumentación el ciudadano no consideró el tipo de asunto regulado por la norma, esto es, la regulación de una figura procesal a través de la definición del término de caducidad y la forma de contabilización de ese término. Sin embargo, esta omisión en el asunto bajo examen, no obsta para que se presente una nueva demanda de inconstitucionalidad en la que se establezca el alcance del artículo 8 de la Ley 2195 de 2022, se justifique y se determine a partir de una lectura que considere aquellas disposiciones que estén íntimamente relacionadas con la disposición acusada.

1. En segundo lugar, el cargo examinado incumple el presupuesto de claridad porque la argumentación planteada por el ciudadano no sigue un hilo argumentativo que permita establecer el alcance de la acusación. En efecto, tal y como se explicó previamente, el ciudadano construyó el cargo a partir de dos elementos. El primero, según el cual el aparte demandado genera sanciones que no eran previsibles para el momento en el que se cometió la conducta. El segundo, que la norma prevé efectos retroactivos. Con fundamento en estos dos elementos el actor planteó la violación del artículo 29 superior.

A partir de los elementos descritos, la Sala no puede establecer con claridad si para el ciudadano el artículo 8 de la Ley 2195 de 2022 viola el artículo 29 superior porque crea nuevas sanciones y tipifica nuevas conductas objeto de la facultad administrativa sancionatoria del Estado o porque, a su juicio, la norma acusada define una regla procesal menos favorable para conductas cometidas antes de la vigencia de la ley en mención. En concreto, no es clara la razón por la que, a juicio del ciudadano, se viola la prohibición de la irretroactividad de la ley sancionatoria, esto es, si pretendió cuestionar el efecto que supuestamente tiene el artículo 8 en el sentido de ampliar el tipo de conductas objeto de sanción o si planteó la violación de la prohibición de irretroactividad de normas desde una perspectiva procesal.

En síntesis, los elementos que plantea la demanda no le permiten a la Sala establecer, con claridad, el alcance de la acusación dirigida en contra del artículo 8 parcial de la Ley 2195 de

2022.

1. En tercer lugar, el cargo incumple el presupuesto de especificidad, ya que el actor no logra evidenciar una oposición normativa entre el artículo 8 de parcial de la Ley 2195 de 2022 acusado y el parámetro de control propuesto por las siguientes razones:

De un lado, el cargo al atribuirle a la norma demandada un contenido normativo que no se deriva, en principio, de su interpretación gramatical ni sistemática planteó una violación del artículo 29 superior que no es plausible, pues si la acusación se sustentó en un contenido normativo supuesto no logra evidenciar una contradicción objetiva entre la norma acusada y el parámetro de control definido en la Carta Política43.

De otro lado, el actor se limitó a enunciar la violación del artículo 29 de la Carta Política sin demostrar la confrontación con la disposición acusada. Así, en la demanda, el ciudadano hizo referencia al principio de legalidad y, particularmente, a la garantía según la cual la imposición de sanciones debe efectuarse conforme a normas sustanciales previas. Sin embargo, no explicó por qué la norma acusada al definir el término de caducidad de la facultad sancionatoria administrativa en contra de personas jurídicas y regular su aplicación violó la norma constitucional que invocó.

En consecuencia, el cargo incumplió el requisito de especificidad, pues no planteó una confrontación real entre la norma acusada y el artículo 29 de la Constitución.

1. Ahora bien, respecto del requisito de suficiencia, es necesario estudiar si el cargo logra satisfacer sus dos elementos: objetivo y subjetivo. Como se manifestó anteriormente, el elemento objetivo se cumple cuando el accionante presenta en su demanda todos los elementos argumentativos y probatorios necesarios para que la Corte Constitucional pueda llevar a cabo el estudio de constitucionalidad que se solicita. A su vez, el elemento subjetivo implica que los argumentos presentados por el accionante ameriten el pronunciamiento de este tribunal, al generar, como mínimo, una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

1. En este caso, como se puede evidenciar en los antecedentes y como fue analizado en los párrafos anteriores, el actor no brindó los argumentativos mínimos para que esta Corporación pudiera adelantar el control de constitucionalidad y, por lo tanto, no logró satisfacer el elemento objetivo del requisito de suficiencia. En concreto, el actor no explicó ni justificó el alcance que, a su juicio, tiene la norma cuestionada, al punto que no brindó ni siquiera los elementos normativos necesarios para juzgar una norma real del artículo 8 demandado.

De otra parte, al existir una línea jurisprudencial que establece que las normas procedimentales tienen, salvo que el legislador prevea otra cosa, efecto general e inmediato44 el cumplimiento del requisito de suficiencia se cualifica, pues el actor tiene la carga de plantear los argumentos para demostrar que no se está ante la regla general que describe ese precedente. Sin embargo, en el presente asunto, el accionante se limitó a hacer transcripciones en relación con el principio de legalidad y manifestó, sin exponer alguna justificación, que la norma demandada tiene efectos retroactivos. De manera que, el demandante no cumplió la carga argumentativa exigida para demostrar que la disposición acusada tiene los efectos que cuestiona y violó el artículo 29 de la Carta Política.

1. Adicionalmente, la demanda no logró cumplir con el elemento subjetivo del presupuesto de suficiencia, ya que no generó una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma. Esto se debe a que, como ya fue explicado en el aparte de certeza, el demandante no cumplió con la carga argumentativa mínima que le correspondía para demostrar que la norma efectivamente tenía el alcance propuesto en la demanda, esto es, que introduce nuevas sanciones y supuestos al régimen de responsabilidad administrativa y que tiene efectos retroactivos.

1. Como ya se abordó, el actor no presentó elementos de juicio que permitan concluir que la disposición demandada prevea efectos retroactivos, cree nuevas sanciones o nuevas conductas sancionables, puesto que se limita a fijar un nuevo término de caducidad para el ejercicio de la función sancionatoria administrativa y definir los momentos a partir de los cuales deberá iniciarse el conteo de dicho término. En consecuencia, la demanda no presenta

argumentos suficientemente persuasivos, que pongan en tela de juicio la presunción de constitucionalidad que le asiste a la norma y que ameriten pronunciamiento de esta Corte.

1. Finalmente, la Sala aclara que el único requisito de aptitud del concepto de la violación que cumplió el demandante corresponde al presupuesto de pertinencia, pues la argumentación del actor se sustentó en razones de índole constitucional y no de naturaleza legal o relacionadas con la aplicación de la norma a casos concretos. En particular, la acusación planteada por el actor se concentró en el desconocimiento de una garantía de naturaleza constitucional derivada del artículo 29 superior y según la cual, las sanciones deben imponerse conforme a las normas sustanciales previas.

Aunque la argumentación del demandante no consideró el alcance de la norma acusada (falta de certeza); no permitió establecer si la acusación se planteaba por la supuesta creación de nuevas sanciones o por la supuesta aplicación de una regla procesal menos favorable a situaciones previa (falta de claridad); no demostró una oposición de la disposición demandada con la norma superior invocada (falta de especificidad), no presentó elementos suficientes para justificar el alcance que el ciudadano le atribuyó a la norma acusada ni para sustentar la violación del artículo 29 de la Carta Política y, por lo tanto, no despertó una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada (falta de suficiencia), lo cierto es que el cuestionamiento se planteó en términos constitucionales y, por lo tanto, cumplió el requisito de pertinencia. Sin embargo, la acreditación de este presupuesto no basta para adelantar el control de constitucionalidad.

1. Cabe aclarar que, en este caso, la aplicación del principio pro actione no permite adelantar un examen de fondo. De hacerlo, la Corte tendría que suplantar el papel del demandante y reformular completamente la demanda para poder llevar a cabo el examen sustancial solicitado. Como ya se ha insistido, la demanda no logra sustentar de qué manera la norma introduce nuevos supuestos y sanciones al régimen de responsabilidad administrativa, y bajo qué supuestos la norma tiene efectos retroactivos. Lo anterior obliga a concluir que las afirmaciones del accionante parten de una interpretación meramente subjetiva de la

disposición.

1. Se reitera que la Sala Plena no tiene la competencia para llenar este vacío en la argumentación, lo cual podría afectar el derecho ciudadano de participación y de control del poder político, e incluso resultaría contrario al modelo de democracia participativa45. Esto, ya que una eventual declaratoria de exequibilidad de la norma, impediría que otros ciudadanos presenten posteriormente nuevas demandas de inconstitucionalidad que sí cumplan con los requisitos necesarios para ser revisada y que tenga la posibilidad de prosperar46.

1. En consecuencia de todo lo anterior, la Sala Plena se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda de referencia.

1. Finalmente, frente a los argumentos expuestos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre y el ciudadano Juan David Castro Arias orientados a sustentar la exequibilidad de la norma acusada y los argumentos expuestos por la Universidad Sergio Arboleda que sostienen la inexequibilidad de la misma, la Sala Plena advierte que se trata de planteamientos de fondo. Por esta razón, la Corte no se pronunciará sobre ellos pues, como se explicó previamente, el cargo propuesto por el demandante no cumplió con los presupuestos de aptitud para activar un juicio de constitucionalidad.

Síntesis de la decisión

La Corte examinó la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la expresión “que hayan quedado ejecutoriados o en firme con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales”, contenida en el artículo 8 de la Ley 2159 de 2022, mediante la cual se fijan las reglas de caducidad para el ejercicio de la facultad sancionatoria administrativa prevista en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011. En consideración a la

solicitud de inhibición presentada por la Presidencia de la República, la Universidad de Cartagena y la Procuraduría General de la Nación, la Sala estudió de forma preliminar la aptitud sustantiva de la demanda.

En este análisis, la Sala Plena concluyó que el cargo único presentado en la demanda no cumplió con los requisitos de aptitud sustantiva. En concreto se advirtió el incumplimiento de los presupuestos de: (i) certeza, pues el demandante realizó una lectura incompleta y parcial de la expresión demandada en la que no se consideró el asunto regulado por la disposición, esto es, la definición del término de caducidad y las reglas para su contabilización, y no explicó los efectos que le atribuyó a la disposición cuestionada; (ii) claridad, ya que a partir de la demanda no es posible establecer si el actor cuestiona la supuesta tipificación de nuevas conductas o la eventual aplicación de una regla procesal a conductas cometidas antes de la expedición de la ley; (iii) especificidad, pues el actor no logró demostrar una oposición entre el artículo 8 parcial de la Ley 2159 de 2022 y el artículo 29 superior; y (iv) suficiencia, por cuanto el actor no cumplió con la carga argumentativa mínima para demostrar, de un lado, que el artículo 8 parcial efectivamente tenía el alcance propuesto en la demanda y, de otro, la alegada violación del artículo 29 superior, razón por la que no logró despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma. Finalmente, la Sala indicó que si bien se cumplió el requisito de pertinencia, la inobservancia de los demás presupuestos de aptitud no permitía realizar un pronunciamiento de fondo y, por lo tanto, decidió declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2195 de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Ausente con excusa

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-298/22

SENTENCIA INHIBITORIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Debió limitarse a estudiar la aptitud de la demanda y no emitir afirmaciones de fondo (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-14.673

A pesar de compartir la decisión inhibitoria adoptada en esta sentencia, aclaro mi voto pues considero que debió limitarse a estudiar la aptitud de los cargos y no hacer afirmaciones de fondo que podrían afectar futuras demandas aptas, como expongo a continuación.

1. Si bien el demandante no argumentó suficientemente el cargo, lo cierto es que antes de la incorporación del inciso demandado, la ley 1474/2011 (modificada posteriormente) definía unos supuestos de responsabilidad administrativa de personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras y establecía las sanciones correspondientes, pero nada establecía en relación con la posibilidad de que tales sanciones administrativas pudieran recaer sobre conductas cometidas antes de su entrada en vigencia. Ante la ausencia de disposición en tal sentido, en el curso de una eventual investigación administrativa por hechos anteriores a la ley, cabía la defensa de la no aplicación retroactiva de las sanciones administrativas. Después de la modificación introducida por el artículo 8 de la Ley 2591 de 2022, es claro que esa aplicación retroactiva es posible, de tal manera que en una demanda bien argumentada podría generar duda sobre una posible inconstitucionalidad por el riesgo de que tal aplicación retroactiva sea contraria al principio de legalidad y el artículo 29 de la Constitución.

2. No obstante, la ponencia hace un análisis parcial de fondo y afirma (i) que el artículo 8 en cuestión se limitó a establecer un término de caducidad de 10 años, y (ii) que en relación con la retroactividad, la disposición establece que las sentencias penales o acuerdos de principio de oportunidad deben haber quedado en firme con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley demandada y, por tanto, con ello se garantizaría la no retroactividad.

3. Con tal estudio parcial de fondo se excluye el supuesto de que incluso habiendo quedado en firme la condena penal tras la entrada en vigencia de la Ley 2195/22, se podría estar sancionando administrativamente una conducta ocurrida antes de la entrada en vigor de la Ley 1474/22. Y ello sólo es posible, en virtud de lo dispuesto en el aparte demandado, puesto que el artículo -que va más allá de meramente fijar un término de caducidad-, incorpora una norma que faculta la aplicación retroactiva del procedimiento administrativo sancionatorio, cuando afirma que este procede "independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible".

4. En la práctica, este aparte de la disposición podría estar facultando a la autoridad administrativa sancionadora para que inicie un procedimiento sancionatorio por hechos cometidos, por ejemplo, en el año 2010, y que tengan sentencia penal condenatoria en firme después de la entrada en vigor de la Ley 2195 de 2022. En este caso, tanto el que cometió la conducta penal en 2010 como la persona jurídica a la que pertenecía, no podían saber que además de una sanción penal esa conducta acarrearía una sanción administrativa.

5. De ahí que el riesgo de que esta disposición esté permitiendo una aplicación retroactiva, no debía zanjarse con la afirmación de que se trata de una norma que solamente establece un término de caducidad. Una demanda bien formulada podría evidenciar tal riesgo de inconstitucionalidad que ameritaría un estudio de fondo, incluso aunque tal vez el número de casos que podrían caer en el supuesto de la aplicación retroactiva de sanciones administrativas sea estadísticamente menor, pues las conductas deben haber ocurrido antes de la entrada en vigor de la Ley 1474/11 y contar con condena en firme después de la entrada en vigor de la Ley 2195/22. La sentencia debió limitarse a hacer un análisis de aptitud de cargos para no condicionar una futura demanda bien formulada.

En los términos expuestos, aclaro mi voto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 El magistrado sustanciador Alberto Rojas Ríos, quien finalizó su período constitucional el 25

de febrero de 2022.

2 En este punto, el ciudadano citó la sentencia C-475 de 2004.

3 A saber: (i) la correcta definición legal previa de las conductas sancionables; (ii) el establecimiento claro y previo de las sanciones correspondientes; (iii) las autoridades legitimadas para imponer las sanciones, y (iv) la determinación de las normas sustanciales y procesales que garanticen un debido proceso.

4Actuando a través del Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, Alejandro Mario de Jesús Melo Saade.

5 Ley 2195 de 2022, artículo 8.

6 Ver, por ejemplo, sentencia C-122 de 2020.

7 Sentencia C-330 de 2013.

8 Ibídem.

10 Ibídem.

11 Sentencia C-122 de 2020.

12 Sentencia C-121 de 2018.

13 Ibídem.

14 Ibídem.

15 Sentencia C-160 de 2016.

16 Sentencia C-121 de 2018.

17 Ibídem.

18 Sentencia C-302 de 2021.

19 Sentencia C-121 de 2018.

20 Sentencia C-302 de 2021.

21 Sentencia C-1052 de 2001.

22 Sentencia C-292 de 2019.

23 Ibidem.

24 Sentencia C-023 de 2021.

25 Sentencia C-303 de 2021..

26 Sentencias C-559 de 2019, C-105 de 2018.

27 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”

28 Medidas previstas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004.

29 “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.”

30 Se modificó el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011.

31 El artículo 2 de la Ley 2195 de 2022 modificó el artículo 43 de la Ley 1474 de 2011.

32 La norma hace referencia a los delitos contra “el medio ambiente, el orden económico y social, financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada, administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada, los consagrados en la Ley 1474 de 2011, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, que hubieren sido realizados, directa o indirectamente” (artículo 2 de la Ley 2195 de 2022).

33 En adelante, cuando se haga referencia sucursal de sociedad extranjera, la Ley 2195 de

2022 precisa que debe tener una sucursal en Colombia.

34 La norma hace referencia al procedimiento administrativo sancionatorio que regula el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011.

35 El artículo 4 de la Ley 2195 de 2022 establece que algunas las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras en Colombia, podrán ser: (i) una multa de hasta 200.000 salarios mínimos legales vigentes, (ii) la inhabilidad para contratar, y (iii) la prohibición de recibir incentivos o subsidios del Gobierno por 10 años, entre otras.

Por su parte, el artículo 5 establece los criterios de graduación de dichas sanciones, particularmente, las situaciones agravantes.

36 Sentencia C-622 de 2004, reiterada por la sentencia C-250 de 2011.

37 Sentencia C-574 de 1998.

38 Ibidem.

39 Sentencia SU-498 de 2016.

40 Sentencia SU-516 de 2019.

42 Sentencias C-041 de 2010 y C-394 de 2002.

43 En otras oportunidades esta Corporación ha explicado que los problemas en materia de certeza pueden incidir en el incumplimiento del requisito de especificidad. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-303 de 2021 se consideró que el demandante: “al derivar un contenido impreciso de la expresión censurada no es plausible la definición de argumentos que contradigan, de forma verificable y objetiva, las disposiciones constitucionales invocadas como desconocidas sobre el acceso a la administración de justicia, la primacía del derecho sustancial sobre el formal y el derecho al debido proceso.”

44 En ese sentido, ver sentencias C-619 de 2001, SU-309 de 2019, y SU-516 de 2019, entre otras.

45 Sentencia C-023 de 2021

46 Ibidem.