

Sentencia C-390/02

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR PARA REAJUSTE DE MULTA/INFLACION-Forma de tener en cuenta meta en expedición de normas por Gobierno y administraciones

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben guardar vínculo de conexidad con supuesto normativo de disposición acusada

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Juicio abstracto

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Argumentación razonable de cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo predicable de disposición acusada

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Inexistencia para el caso

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo no guarda correspondencia con disposición acusada

SANCION-Elementos esenciales deben estar plenamente determinados en la ley

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PUNITIVA O SANCIONADORA-Integración

El principio de legalidad en materia punitiva o sancionadora está integrado, a su vez, por dos aspectos: (i) el de reserva legal, según el cual sólo el legislador está facultado para establecer las conductas punibles, las respectivas penas o sanciones administrativas y los procedimientos que han de seguirse para efectos de su imposición; y (ii) el de tipicidad, que “implica no sólo que las conductas punibles deben estar descritas inequívocamente sino que las sanciones a imponer deben estar también previamente predeterminadas,” de conformidad con el principio nulla poena sine lege. El legislador debe describir de manera clara y precisa los elementos que demarcan tanto la conducta punible que da lugar a la sanción, como la sanción misma. Sobre esta última, el particular debe conocer de antemano todos sus aspectos que la configuran: la clase de sanción, el término dentro del cual puede

imponerse, la cuantía, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento aplicable. Los anteriores factores, se insiste, deben estar consagrados en una ley preexistente al respectivo proceso judicial o procedimiento administrativo, con lo cual se garantiza no sólo el debido proceso de la persona conminada al pago de una multa, sino la seguridad jurídica que debe irradiar el ordenamiento jurídico, especialmente en materia sancionatoria.

SANCION-Predeterminación normativa

La predeterminación normativa de las sanciones constituye entonces una importante garantía para los ciudadanos en la medida en que les permite conocer con antelación las consecuencias de las conductas consideradas por el legislador como punibles.

MULTA-Sanción pecuniaria/MULTA-Elementos esenciales determinados en ley previa

Una multa constituye, por regla general, una sanción pecuniaria impuesta al particular como consecuencia de una conducta punible o por el incumplimiento de un deber y, como toda sanción, sus elementos esenciales deben estar determinados en una ley previa a la comisión del hecho de que se trate, incluyendo la cuantía y el respectivo reajuste.

MULTA-Reajuste supeditado a meta de inflación con base en estimación futura

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MULTA-Fijación sobre hecho futuro

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SANCION-Determinación con antelación a comisión de conducta punible o incumplimiento del deber que genera

Referencia: expediente D-3779

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° parcial de la Ley 242 de 1995.

Actora: María Carolina Rodríguez Ruiz y Ernesto Rey Cantor

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos María Carolina Rodríguez Ruiz y Ernesto Rey Cantor demandaron el artículo 1 parcial de la Ley 242 de 1995, “por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 42.169 del 29 de diciembre de 1995, subrayándose lo demandado:

Por la cuales se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones”

Artículo 1°. Objeto. Esta ley modifica las normas legales que tienen en cuenta el comportamiento pasado del Índice de Precios al Consumidor como factor de reajuste de multas, valores catastrales, rangos, cuantías y cánones, y en su lugar establecer criterios que hacen referencia a la meta de inflación, con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía, de conformidad con el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios. Además determina la forma como deberá tenerse en cuenta la meta de inflación en la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional y

las Administraciones Distritales, Municipales y Departamentales.

Parágrafo. Los reajustes en matrículas y pensiones educativas continuarán rigiéndose por lo establecido en la Ley 115 de 1994 (Ley General de la Educación).”

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que la norma acusada viola los artículos 1, 3, 4, 6, 28, 29, 121, 123 inciso 2°, 133 y 150 inciso 1° de la Constitución Política, por las siguientes razones:

Luego de una hacer una extensa referencia a los orígenes y la evolución histórica del principio de legalidad y a los textos normativos que lo reconocen, así como a la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional sobre el tema, los demandantes resaltan que dicho principio hace parte integrante del debido proceso y que, en un Estado democrático de derecho, sólo el legislador ordinario tiene competencia para establecer limitaciones o restricciones a los derechos y libertades de las personas.

Así mismo, los actores citan un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que el tribunal interpreta la expresión “leyes” contenida en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de lo cual concluyen lo siguiente:

“En primer lugar, las limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales deben establecerse por medio de leyes.

“En segundo lugar, el término leyes se debe entender en sentido formal, es decir, como norma jurídica emanada del Parlamento y promulgada por el Poder Ejecutivo.

“En tercer lugar, como corolario de lo anterior, se imponen los principios de legalidad y reserva de ley, en materia de limitaciones o restricciones a los derechos humanos.

“En cuarto lugar, el principio de legalidad, en una sociedad democrática, está vinculado inseparablemente al principio de legitimidad, es decir, que los órganos que expiden las normas jurídicas han de ser elegidos por el pueblo, lo cual constituye la esencia de la

democracia representativa, contenida en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“En quinto lugar, los órganos legislativos ordinarios, (Congresos, Parlamentos, Asambleas legislativas), son los competentes para establecer mediante ley las limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales.

“En sexto lugar, no obstante lo anterior puede darse la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia (del legislativo al ejecutivo), siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, y que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella.

“En séptimo lugar, la interpretación de los tratados internacionales que reconocen derechos humanos ha de hacerse de buena fe, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos empleados por el tratado en su contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin.”

A su juicio, estas conclusiones permiten demostrar la inconstitucionalidad de la disposición demandada, por cuanto el Congreso delegó en autoridades administrativas la facultad de reajustar las multas, violando los principios de legalidad y de reserva de ley y desconociendo, además, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado colombiano.

Afirman los demandantes que, a diferencia del Congreso, el Gobierno Nacional no representa al pueblo y, por tanto, aquél es el órgano competente para establecer los delitos y las penas, incluyendo las multas.

Con fundamento en la doctrina y la jurisprudencia nacional, así como en los artículos 28, inciso 1° y 29, inciso 2° de la Constitución, “metodológicamente se puede apreciar el principio de legalidad en un doble enfoque, a saber: el principio de legalidad sustantivo y el principio de legalidad procesal,” de los cuales los demandantes sólo explican el primero de ellos, según el cual “el hecho ilícito (el tipo) y la sanción (la pena) deben ser definidos por ley preexistente, es decir, con anterioridad a la ocurrencia de la conducta reprochable.”

Agregan los actores que en virtud del principio de reserva de ley, el Congreso no tiene competencia para delegar en el ejecutivo la potestad sancionatoria y, en el caso sub júdice,

se delegó tal potestad para reajustar multas en el Gobierno Nacional y las Administraciones Distritales, Municipales y Departamentales.

De igual forma, dicha ley también es inconstitucional pues reguló limitaciones que son propias de las leyes estatutarias, de conformidad con el artículo 152 literal a) de la Carta Política, porque si los derechos fundamentales “son regulables por medio de leyes estatutarias, con mayor razón a través de estas leyes podrán ser objeto de limitaciones o restricciones y con menor razón podrá el Gobierno Nacional” establecer tales limitaciones a través de decretos con fuerza de ley.

Asimismo, la definición de un hecho ilícito (el tipo) y el establecimiento de la sanción (la pena), los debe regular la ley expedida formalmente por el Congreso, según el artículo 29 inciso 2°, en concordancia con el artículo 150 inciso 1° de la Constitución.

En síntesis, sostienen los demandantes que no es de competencia del ejecutivo definir la infracción y mucho menos establecer o reajustar las sanciones, como la multa, toda vez que es una competencia indelegable del Congreso quien, en consecuencia, al expedir la ley demandada parcialmente ejerció funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

IV. INTERVENCIONES

1. Ariel Humberto Guevara Pabón

El ciudadano Ariel Humberto Guevara Pabón intervino en el presente proceso para coadyuvar la demanda. y, en consecuencia, solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición parcialmente demandada, por cuanto el Congreso no tiene facultades para delegar, transferir u otorgar al Gobierno Nacional y a las administraciones distritales, municipales y departamentales la potestad de reajustar multas, en razón a que se desconoce el principio de legalidad, según el cual es competencia reservada del órgano legislativo ordinario regular todos los elementos que configuran un régimen sancionatorio, como en el presente caso.

Además, solicita a la Corte se integre la proposición jurídica completa en relación con el artículo 4° de la misma ley, teniendo en cuenta que dicha norma también alude a las multas.

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Señala el interviniente que “el reajuste o actualización de los valores absolutos que figuren en la ley no puede confundirse con la configuración misma del derecho positivo legislado de que se trate”.

Luego de resaltar la importancia y los efectos económicos de la actualización de los valores dinerarios en razón a la depreciación monetaria, afirma que, de no hacerse tal actualización, “se distorsionaría en proporciones impredecibles el alcance de las sanciones pecuniarias y, en su caso, de los hechos punibles.”

Sostiene además que el hecho de que el valor actual de que se trate se refleje en normas reglamentarias, no se traduce en la violación de los principios de legalidad y de reserva de ley. “Por el contrario, entendidos en su verdadera dimensión, estos decretos cumplen un loable y razonable objetivo de certeza y seguridad jurídica que, como lo impone la Carta Política al ejercicio de la potestad reglamentaria, no procura nada diferente a hacer expedito y cabal el cumplimiento y la aplicación de la ley.”

Por último, señala que “más que una facultad del Gobierno y de las autoridades administrativas subnacionales, la Ley 242 censurada consagra una verdadera obligación o, si se quiere, un deber de informar a la colectividad, por vía reglamentaria, los valores vigentes y los plenos alcances de las normas legales que incluyen cifras absolutas. El artículo 1° en análisis no regula, en manera alguna, temas que tengan que ver con el debido proceso, ni menos aún autoriza a las autoridades administrativas para hacer lo propio.” En este orden de ideas, los cargos de la demanda deben ser desestimados.

3. Departamento Nacional de Planeación

El ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto, actuando en representación del Departamento Nacional de Planeación, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la disposición parcialmente demandada, con fundamento en los argumentos que se exponen enseguida:

Según el interviniente, la norma acusada no está facultando al Gobierno para que reajuste las multas, sino simplemente cambió el factor de reajuste de determinados valores. Además, determina la forma como deberá tenerse en cuenta la meta de inflación en la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional y las administraciones distritales, municipales y departamentales.

Agrega que “el referido cambio de los factores no significa necesariamente un incremento en el reajuste; si se tiene en cuenta que la meta de inflación fijada por el Gobierno no siempre se logra, pues, la inflación real final resulta superior a la que se propuso como meta, en este evento, si se reajustan las multas con base en criterios referentes a la meta de inflación, tal reajuste dará como resultado un incremento inferior al resultante de aplicar el factor referente al comportamiento pasado del índice de precios al consumidor.

“Si fuera inconstitucional modificar los criterios para el reajuste de las multas, no podría el Gobierno incrementar por decreto el salario mínimo porque consecuentemente con dicho aumento se sube el monto de todas las sanciones cuyo monto se tasa en salarios mínimos como ocurre, por ejemplo, con las multas impuestas con ocasión de las infracciones de tránsito.”

4. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

La ciudadana María Eulalia Arteta Manrique, en su calidad de Directora del DANE, intervino en este proceso para solicitar a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada parcialmente, por las siguientes razones:

Señala la interviniente que la ley demandada parcialmente no es de facultades, por tanto no se puede alegar la falta de requisitos para declarar su inconstitucionalidad, siendo que se expidió regularmente. Por otra parte, “en la norma acusada no se establecen multas o sanciones, ni mucho menos se faculta al ejecutivo para establecerlas”, sino que consagra la forma de reajustarlas.

Sostiene además que cuando el Congreso faculta al ejecutivo para el reajuste de multas, no se está violando el artículo 121 de la Carta, por cuanto la función del legislativo es expedir las leyes y por medio de ellas ejercer la potestad sancionatoria, y en la norma acusada no se faculta al ejecutivo para expedir normas de tal carácter.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, en concepto No. 2769 recibido el 14 de diciembre de 2001, solicita a la Corte declararse inhibida para fallar de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, por las razones que se resumen a continuación:

Luego de explicar el contenido del texto demandado, concluye el Procurador que “es claro que el artículo 1° de la Ley 242 de 1995 no tiene como propósito el de otorgar facultades a las autoridades administrativas para crear multas a través de disposiciones legales y tampoco puede deducirse de su texto que se están trasladando competencias del legislador al Ejecutivo Nacional, Departamental o Municipal porque, como se sabe, el ejercicio de la facultad consagrada en el numeral 10 del artículo 150 superior, implica que tal competencia recaiga exclusivamente en el Presidente de la República quien, por lo demás, debe solicitarlas al Congreso, con las formalidades y límites señalados por el Constituyente.”

Agrega que “una lectura sistemática de todo el contenido de la Ley 242 de 1995 permite entender con claridad el sentido de ésta y que nada tiene que ver con la supuesta facultad otorgada al Ejecutivo para la creación de multas, pues ella sólo se refiere a la determinación de la forma como el Gobierno Nacional y las Administraciones Departamentales y Municipales deberán tener en cuenta la meta de inflación en relación con las disposiciones relativas al reajuste de multas.”

De esa manera, la lectura que hacen los demandantes de la norma “es en extremo subjetiva y alejada del sentido lógico que orienta la finalidad de la Ley 242 de 1995”.

Según él, como la norma acusada no señala lo que los demandantes aducen, esto es, el otorgamiento por parte del legislador de facultades al Gobierno Nacional y a las administraciones departamentales y municipales para crear multas, “el cargo de inconstitucionalidad es igualmente erróneo y, por lo mismo, jurídicamente inexistente, razón por la cual la Corte Constitucional no puede ocuparse de su estudio, por falta de presupuesto normativo correspondiente.” La demanda es inepta, entonces, por cuanto debe recaer sobre un supuesto normativo que exista, lo que no ocurre en el presente caso.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la disposición parcialmente acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, por cuanto hace parte de una ley de la República.

1. Problema Jurídico

Corresponde a la Corte en esta oportunidad decidir, en primer término, si el Congreso de la República, a través de la norma parcialmente demandada, revistió al Gobierno Nacional y a las Administraciones Distritales y Municipales de facultades para establecer y reajustar multas, siendo ésta, a juicio de los demandantes, una materia con reserva de ley. En segundo lugar, si el hecho de que el reajuste de las multas esté supeditado a la meta de inflación vulnera el principio de legalidad en materia sancionatoria.

1. Los cargos de la demanda deben guardar un vínculo de conexidad con el supuesto normativo contenido en la disposición impugnada

El artículo 40 de la Constitución consagra el derecho de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y señala que, para hacer efectivo ese derecho, puede interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley (numeral 6).

Dada su naturaleza pública, se ha admitido que la acción de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos, por lo cual en su trámite debe predominar la informalidad y la realización del derecho sustancial. De ahí que se “considere suficiente que el actor haga una exposición inteligible y clara de las razones por las cuales estima que existe violación de los mandatos constitucionales, para que la Corporación deba dar por satisfecho el requisito de sustentar el concepto de violación, así su exposición sea apenas insinuada o sucinta.”¹ Por eso también, en muchas ocasiones, la Corte debe “actuar en una forma lo

suficientemente amplia para interpretar las demandas de inconstitucionalidad, y algunas veces hacer verdaderos esfuerzos para desentrañar la intención del actor.”²

En todo caso, el Magistrado Sustanciador está en la obligación de verificar los requisitos que debe reunir la demanda para su admisibilidad, consagrados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

En concordancia con lo anterior, los cargos formulados en la demanda deben entrañar una argumentación razonable, pues si bien la Carta Política no exige tener profundos conocimientos jurídicos para incoar la acción de inconstitucionalidad, la demanda debe reunir los requisitos mínimos para que el examen que ejerce la Corte, consistente en el cotejo entre las disposiciones acusadas y la Constitución, pueda hacerse efectivo. Así pues, “la informalidad no se traduce en la inexistencia absoluta de parámetros para su ejercicio ya que a la Corte Constitucional no le corresponde construir el escenario de la confrontación jurídica pues, en tales circunstancias, estaría ejerciendo una revisión oficiosa de inconstitucionalidad, la cual no le está permitida por la Carta Política.”³

Asimismo, para que proceda el examen de fondo por parte de la Corte se requiere demostrar la correspondencia entre el cargo de la demanda y el supuesto de hecho normativo contenido en la norma acusada. Al respecto, en reciente pronunciamiento la Corte expresó:⁴

“...se ha dicho que para que el tribunal constitucional proceda con el juicio de inexequibilidad, es necesario que el cargo de la demanda sea predicable de la norma acusada, es decir, guarde conexión de pertinencia con ella. Esta relación de correspondencia es indispensable para que el cotejo entre la norma legal y la norma constitucional sea posible, pues constituye el nexo lógico que permite enfrentar los contenidos normativos en pugna.”

4. Ineptitud de uno de los cargos de la demanda

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, resta determinar si en el presente caso la

Corte debe declararse inhibida por ineptitud de la demanda, como lo solicita el Procurador General de la Nación.

Los demandantes aducen que el Congreso de la República, a través de la norma parcialmente acusada, otorgó facultades permanentes al Gobierno Nacional y a las Administraciones Departamentales, Municipales y Distritales para declarar y reajustar multas, siendo una materia cuya regulación compete exclusivamente al legislador, vulnerando así los principios de legalidad y de reserva de ley, así como el de representatividad, pues el Congreso es el único competente para establecer sanciones de ese tipo. Además, por afectar directamente el derecho fundamental al debido proceso, consideran que la norma impugnada ha debido estar contenida en una ley estatutaria. Por lo anterior, señalan ellos, la norma acusada vulnera los artículos 1, 3, 4, 6, 28, 29, 121, 123 inciso 2°, 133 y 150 inciso 1° de la Constitución Política.

Para dilucidar lo anterior, resulta necesario analizar el contenido del artículo 1° de la Ley 242 de 1995.

El precepto parcialmente demandado se limita a consagrar el objeto de la Ley 242 de 1995, el cual se puede desglosar así: (i) modificar las normas en las cuales se ha venido utilizando el comportamiento pasado del Índice de Precios al Consumidor como factor de reajuste de multas, valores catastrales, rangos, cuantías y cánones; (ii) establecer criterios que hacen referencia a la meta de inflación, con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía; y (iii) determinar la forma como deberá tenerse en cuenta la meta de inflación en la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional y las Administraciones Distritales y Municipales.

Basta una simple lectura de la norma objeto de estudio para concluir que ésta no reviste de facultades temporales o permanentes al Gobierno Nacional o a las Administraciones Departamentales, Distritales y Municipales para expedir normas tendientes a regular materias sujetas a reserva de ley, como alegan los demandantes.

La ley objeto de acusación parcial no es de las que autoriza el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política. De conformidad con este canon constitucional, la función legislativa que

corresponde ejercer al Congreso, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias. Pero en el presente caso, el Presidente de la República en ningún momento solicitó la concesión de dichas facultades para expedir normas con fuerza de ley para regular determinada materia, ni dicha concesión está implícita en la norma acusada.

La Ley 242 de 1995 es pues una norma de carácter ordinario, expedida por el legislador en ejercicio de la cláusula general de competencia, según la cual el Congreso es autónomo para expedir leyes tendientes a modificar las reglas que rigen la economía, con sujeción al orden constitucional. En el presente caso, el legislador consideró conveniente modificar las normas que obligan a tomar como referencia para la actualización de ciertos valores la variación anual del IPC, y sustituir dicho criterio de referencia por el uso de la meta de inflación.

Asimismo, haciendo una lectura sistemática de la Ley 242 de 1995, especialmente los artículos 3 y 4 de la misma, se evidencia que el artículo 1° parcialmente demandado no contiene, explícita o implícitamente, una concesión de facultades para establecer multas y demás sanciones. La norma demandada obliga al Gobierno y a las Administraciones Departamentales, Distritales y Municipales, al expedir normas que sean de su competencia, a sujetarse a la forma de proyección de la inflación que define y hace pública el Banco de la República. Pero la sujeción a los parámetros fijados en la Ley 242/95 no se pueden confundir, como hacen los demandantes, con la facultad de expedir normas que regulen materias con reserva de ley.

Es claro entonces que el cargo de la demanda no guarda una relación de conexidad o de correspondencia respecto de la disposición acusada, ya que aquél se sustenta en el supuesto de que la materia sobre la cual recae la concesión de facultades tiene reserva de ley, cuando ni siquiera se advierte dicha concesión en la norma demandada.

Son suficientes las razones expuestas para concluir que la Corte debe declararse inhibida respecto de este cargo, siendo evidente que este último no corresponde al supuesto de hecho normativo contenido en la disposición acusada.

Adicionalmente, los demandantes sostienen que “el Congreso debió expedir una ley estatutaria por medio de la cual se regularía el derecho fundamental al debido proceso, del cual forma parte el principio de legalidad sustancial, según el cual los tipos y las sanciones

han de establecerse en ley estatutaria.”

Sobre este cargo tampoco se pronunciará la Corte, pues se sustenta en la premisa según la cual la Ley 242 de 1995 delegó en autoridades administrativas la facultad para decretar y reajustar multas, argumento que contradice el sentido obvio de la norma parcialmente demandada, como se demostró en párrafos anteriores. En este orden de ideas, la Corte se inhibe en relación con este cargo por las mismas razones expuestas anteriormente.

No sucede lo mismo respecto del cargo de la demanda según el cual la norma acusada vulnera principio de legalidad en tanto allí no se estipulan todos los elementos que configuran una sanción, en este caso las multas, razón por la cual la Corte se pronunciará de fondo sobre aquél, tal como en efecto se pasa a ver.

5. Los elementos esenciales de una sanción deben estar plenamente determinados en la ley

El principio de legalidad, que se puede definir como la sumisión del poder público al orden jurídico, es consustancial al Estado de Derecho (C.P. Art 1°) y rige las actuaciones de las autoridades públicas, tanto administrativas como judiciales, constituyendo así una de las principales garantías del particular frente al Estado que irradia todo el texto constitucional: el artículo 4° consagra que “la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales;” el artículo 6° estatuye que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones;” el artículo 121 señala que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”; el artículo 122 dispone que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento;” el 123 consagra el deber de los servidores públicos de ejercer “sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento,” y el artículo 209 lo consagra como uno de los principios orientadores de la función administrativa.

Asimismo, dicho principio hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso (C.P. Art. 29), según el cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al

acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio,” y encuentra sustento en instrumentos internacionales ratificados por Colombia tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Arts. 9, 10, 11) o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 9-3-4, 14 y 15).

El principio de legalidad en materia punitiva o sancionadora está integrado, a su vez, por dos aspectos:⁵ (i) el de reserva legal, según el cual sólo el legislador está facultado para establecer las conductas punibles, las respectivas penas o sanciones administrativas y los procedimientos que han de seguirse para efectos de su imposición; y (ii) el de tipicidad, que “implica no sólo que las conductas punibles deben estar descritas inequívocamente sino que las sanciones a imponer deben estar también previamente determinadas,”⁶ de conformidad con el principio *nulla poena sine lege*. Así pues, el legislador debe describir de manera clara y precisa los elementos que demarcan tanto la conducta punible que da lugar a la sanción, como la sanción misma. Sobre esta última, el particular debe conocer de antemano todos sus aspectos que la configuran: la clase de sanción, el término dentro del cual puede imponerse, la cuantía, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento aplicable. Los anteriores factores, se insiste, deben estar consagrados en una ley preexistente al respectivo proceso judicial o procedimiento administrativo, con lo cual se garantiza no sólo el debido proceso de la persona conminada al pago de una multa, sino la seguridad jurídica que debe irradiar el ordenamiento jurídico, especialmente en materia sancionatoria.

La predeterminación normativa de las sanciones constituye entonces una importante garantía para los ciudadanos en la medida en que les permite conocer con antelación las consecuencias de las conductas consideradas por el legislador como punibles. En materia penal, por ejemplo, los tipos “en blanco” siempre deben remitir a disposiciones de carácter legal o administrativo para suplir el requisito de la determinación de la conducta y la pena impuesta.

Una multa constituye, por regla general, una sanción pecuniaria impuesta al particular como consecuencia de una conducta punible o por el incumplimiento de un deber y, como toda sanción, sus elementos esenciales deben estar determinados en una ley previa a la comisión

del hecho de que se trate, incluyendo la cuantía y el respectivo reajuste.

Podría alegarse que la norma demandada, al supeditar el reajuste de las multas a la meta de inflación que define y hace pública el Banco de la República con base en una estimación futura, las confina al plano de la indeterminación en la medida en que el ciudadano no puede conocer con antelación cuál será el monto exacto de la multa que le puede ser impuesta. Sin embargo, la Corte encuentra dicha norma respetuosa del principio de legalidad y, por tanto, ajustada a la Constitución, pues si bien la cuantía de la multa se fija sobre un hecho futuro, como es la meta de inflación, de todas maneras dicho criterio se establece con antelación a la imposición de la multa y, en consecuencia, la persona sabe a qué atenerse con anticipación a la comisión de la conducta que sirve como fuente de la sanción.

En conclusión, la norma acusada se declarará exequible por cuanto no contradice el principio según el cual los elementos esenciales de toda sanción deben ser determinados por el legislador con antelación a la comisión de la conducta considerada punible o del incumplimiento del deber que genera la sanción. Por el contrario, desarrolla dicho principio en la medida en que el legislador establece allí el factor de actualización de valores de multas o sanciones, siendo dicho factor la meta de inflación que define el Banco de la República.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “multas” y “en la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional y las Administraciones Distritales, Municipales y Departamentales”, contenidas en el artículo 1° de la Ley 242 de 1995, solamente por los cargos analizados en esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Montealegre Lynett, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-390/02

BANCO DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE INFLACION-Meta con base en estimación futura vulnera en ciertos casos justicia material (Aclaración de voto)

INFLACION-Estimación con base en hecho pasado o futuro (Aclaración de voto)

INFLACION-Distinción entre un hecho pasado y un hecho futuro (Aclaración de voto)

INFLACION-Certeza por reajuste de valor con base en un hecho pasado (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE JUSTICIA MATERIAL EN MATERIA DE INFLACION-Discordancia entre estimación futura y la presentada (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3779

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° parcial de la Ley 242 de 1995.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

A pesar de compartir en su integridad la decisión adoptada por la Corte en la parte resolutive de la sentencia C-390/02, con el debido respeto procedo a aclarar mi voto, por las razones que se exponen a continuación:

Siendo que, por mandato legal, el Banco de la República define la meta de inflación con base en una estimación futura, es preciso señalar que tal criterio puede llegar a vulnerar, en

determinados casos, el principio de justicia material que propugna la Constitución Política, como se pasa a demostrar:

Predecir significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “anunciar por revelación, ciencia o conjetura, algo que ha de suceder.” Por su parte, la teoría del conocimiento enseña que una predicción, entendida como un hecho que se estima que va a ocurrir en el futuro, puede ser refutado o desmentido por los hechos que en realidad acaecen. Estos últimos, al constituir una materia cognoscible, sirven de fundamento para verificar si la predicción hecha fue acertada o, por el contrario, desatinada.

Así pues, desde el punto de vista lógico, no es lo mismo un hecho pasado que, por definición, es siempre cierto y como tal verificable, que un hecho futuro, el cual constituye una mera probabilidad y por ende puede no coincidir con la realidad.

Es claro entonces que cuando se hace el reajuste de un determinado valor con fundamento en la inflación pasada, se tiene la certeza de cuánto fue esta última, a diferencia de cuando se hace con base en la inflación proyectada o futura, sobre la cual no existe certeza alguna.

Lo anterior puede conducir a la vulneración del principio de justicia material en la medida en que las personas deben asumir, sin justificación alguna, los efectos de la eventual discordancia existente entre la estimación futura de la inflación y la que en realidad se presenta.

En materia sancionatoria son evidentes estas consecuencias, en el caso en que a la persona sancionada se le impone una multa cuyo valor se reajusta con base en la meta de inflación futura y esta proyección no coincide con la inflación real. Si el Banco de la República calcula, por ejemplo, que la meta de inflación será del 20% pero en realidad resulta del 2% (evento que no ha sido extraño en Colombia), la persona deberá asumir ese sobre costo sin razón alguna, lo cual constituye una medida abiertamente injusta en su contra. Según lo anterior, el ciudadano estará pagando el 1000% de más, siendo una multa desproporcionadamente superior a lo que en efecto le corresponde, lo cual configura un problema de justicia material. Lo justo, entonces, es que la multa a pagar no quede sujeta al vaivén de las probabilidades y, por tanto, la persona sancionada deba pagar solamente el valor real de la sanción.

En los anteriores términos, respetuosamente dejo consignada mi aclaración de voto sobre el

asunto de la referencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

1 Cfr. Sentencia C-016/93 M.P. Ciro Angarita Barón.

2 Sentencia C-467/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En el mismo sentido, ver la sentencia C-209/97,

M.P. Hernando Herrera Vergara.

3 Sentencia C-087/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

4 Sentencia C-1294/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

5 Cfr. Sentencia C-921 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería

6 Sentencia C-559 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.