

C-394-19

Sentencia C-394/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

INTEGRACION DE LA UNIDAD NORMATIVA-Eventos en que procede

INTEGRACION NORMATIVA-Improcedencia para el caso

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Naturaleza

COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL-Distinción

COSA JUZGADA MATERIAL-Requisitos para su configuración

COSA JUZGADA MATERIAL-Inexistencia

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Regulación normativa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Elementos que lo integran/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Reserva legal y tipicidad

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Aplicación de garantías superiores en materia penal

APLICACION DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE MODO MENOS RIGUROSO QUE EN MATERIA PENAL EN EL AMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Posibilidad de flexibilización con excepción del derecho penal

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-No es demandable el mismo grado de rigurosidad que se exige en materia penal

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Debe observar los principios de legalidad y de reserva

RESERVA DE LEY-Estipulación de conductas sancionables en materia administrativa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Posibilidad de flexibilización

JUEZ-Precedentes incompatibles modifica las cargas que debe asumir

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION-Establecimiento de la sanción y monto

Referencia: Expediente D-12594

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (parcial) de la Ley 1340 de 2009, “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección a la competencia”.

Actor: Camilo Pabón Almanza

Magistrada sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Camilo Pabón Almanza demandó la expresión “al momento de la imposición de la sanción” que contiene el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 por considerar que vulnera los artículos 13, 29 y 243 de la Constitución Política. Mediante Auto del primero (01) de marzo de 2018, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda y le otorgó al demandante el término de ley para que la corrigiera de acuerdo con las consideraciones de dicho auto. A lo anterior, el ciudadano actor contestó solicitando la admisión de la demanda con la exclusión del cargo fundado

en la violación del derecho a la igualdad que prevé el artículo 13 de la Carta. Así, a través de Auto del quince (15) de marzo de 2018 la Corte admitió la acción “por la eventual violación de los artículos 29 y 243 de la Carta con ocasión de los cargos formulados en la demanda”. Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría General de la Corte para permitir la participación ciudadana.

Inicialmente intervinieron el ciudadano Carlos Hernando Puerto Quiroga, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de su representante judicial, Diego Fernando Fonnegra Vélez, y los ciudadanos Sandra Marcela Martínez Padrón y Luis Fernando Rodríguez Castiblanco, quienes manifestaron ser miembros activos de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana. Del mismo modo, a través de su secretaria general, el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo – CIDER de la Universidad de los Andes manifestó que no se pronunciaría sobre la demanda por, según se deduce de su comunicación, no estar aquel dentro de los temas de trabajo del respectivo centro de estudios. Posteriormente el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, resaltando en negrilla y subraya el aparte legal acusado:

“LEY 1340 de 2009

(Julio 24)

“Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

[...]

ART. 26.—Monto de las multas a personas naturales. El numeral 16 del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

“Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. La persistencia en la conducta infractora.
2. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.
3. La reiteración de la conducta prohibida.
4. La conducta procesal del investigado, y
5. El grado de participación de la persona implicada.

PAR.—Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga conforme a este artículo, no podrán ser cubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual estaba vinculada la persona natural cuando incurrió en la conducta; ni por la matriz o empresas subordinadas de esta; ni por las empresas que pertenezcan al mismo grupo empresarial o estén sujetas al mismo control de aquella.”

III. LA DEMANDA

El actor inicialmente manifestó que el aparte legal demandado viola el debido proceso (CP, artículo 29) de quienes son sancionados con fundamento en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009. Más concretamente, el demandante planteó que la tasación de las multas de que trata la norma acusada con base en el salario mínimo mensual legal vigente al momento de la imposición de dichas multas viola el principio de legalidad que incorpora el derecho al debido proceso. Así, el ciudadano demandante adujo que tanto esta Corte como el Consejo de Estado han coincidido en que “es inconstitucional tasar las multas con el salario vigente

al momento de la imposición de la multa”.

Para demostrar lo anterior el demandante trajo a colación un aparte del numeral 7 de la parte motiva de la Sentencia C-475 de 2004[1], en donde la Corte estudió la constitucionalidad del parágrafo 3º del artículo 3º del Decreto Ley 1092 de 1996[2], tal y como este quedó reformado por el artículo 1º del Decreto 1074 de 1999. En dicha ocasión, para fundamentar su decisión de expulsar del ordenamiento jurídico la norma acusada que tasaba unas sanciones administrativas tomando en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del respectivo pliego de cargos o la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha, según fuera el caso, la Corte manifestó que “(...) dicha cuantía aparece como ulteriormente determinable a partir del valor del salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, o de la tasa de cambio vigente en ese día y no en el momento de la comisión de la infracción. (...) En otras palabras, en el momento de la falta la sanción no aparece plenamente determinada, sino ulteriormente determinable. Esta circunstancia hace que la disposición que se estudia desconozca claramente el artículo 29 superior referente al principio de legalidad de las sanciones, conforme el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. En tal virtud, será retirada del ordenamiento.”[3]. Así, con base en tal extracto jurisprudencial, el demandante concluyó que “la sanción debe ser plenamente determinada con base en el momento en el cual se comete la infracción [pues] (...) si no es ajustada a la Constitución una norma en la que se prevea que la sanción se calculará con el salario vigente al momento de abrir la investigación (formulación de cargos), mucho menos lo será una norma que prevea que la sanción se calculará al momento de finalizar la investigación (momento de la imposición de la multa)”.[4]

Así mismo, invocando un aparte de una sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado[5], el demandante señaló que en dicha providencia se reiteró que “es inconstitucional que el monto de las multas se tase con el salario vigente en cualquier momento diferente al momento en el cual se cometió la infracción”[6].

Por otra parte, para fundamentar su cargo por la eventual violación del artículo 243 de la Carta (cosa juzgada constitucional), el actor sostuvo que la inconstitucionalidad de la expresión legal demandada ya había sido resuelta por la Corte cuando, en la aludida

Sentencia C-475 de 2004, se declaró la inexequibilidad del párrafo 3° del artículo 1° del Decreto – Ley 1074 de 1999 y que, por ende, “(e)l legislador ya sabía desde 2004, que no podía prever que las sanciones se tasarían con base en el salario mínimo que fuera ulterior al momento de cometer la falta [sin perjuicio de lo cual] (...) en 2009 reprodujo ese contenido inconstitucional en el artículo 26 [de la ley 1340 de 2009]”[7]

Por las anteriores razones, el actor solicitó que declarara la inexequibilidad de la expresión “al momento de la imposición de la sanción” contenida en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009; todo ello sin perjuicio de que mediante escrito obrante a folios 19 a 22 del plenario[8], el actor sugiriera que la Corte debería proceder a “[integrar] a la discusión constitucional el artículo 25 [de la Ley 1340 de 2009], por tener un contenido normativo idéntico al acusado en la demanda frente al artículo 26 (sic)”.

IV. INTERVENCIONES

1. Carlos Hernando Puerto Quiroga

El ciudadano Carlos Hernando Puerto Quiroga intervino en el proceso coadyuvando la solicitud de inexequibilidad de la expresión legal acusada.

En lo fundamental, tras apoyar los argumentos del demandante en torno a los cargos por violación de los artículos 29 y 243 de la Constitución, el ciudadano interviniente concluyó que “la demanda está llamada a prosperar, considerando que efectivamente la sanción no está claramente determinada en la norma objeto de censura, sino que se torna en determinable a criterio peligrosamente arbitrario de quien impone la sanción (...) en el entendido que el destinatario de la norma tiene derecho a saber cual es exactamente la consecuencia jurídica de comportarse de tal o cual modo, con anterioridad al acto imputado (...) (sic)”

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En su escrito, el representante del Ministerio defendió la norma que contiene la expresión legal impugnada indicando que la misma se encuentra dirigida a la consecución de un fin constitucionalmente válido, cual es la represión de las conductas anticompetitivas. Así mismo, señaló que “en situación análoga” al caso que ocupa ahora a la Corte, mediante

Sentencia C-561 de 2015[9] esta Corporación declaró la exequibilidad de las disposiciones para entonces demandadas; esto es el numeral 10 (parcial) del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, el literal a) del numeral 11 (parcial) del mismo artículo, y el párrafo 3º (parcial) del artículo 61 ibídem.

El referido Ministerio igualmente sostuvo que “los derechos fundamentales contenidos en el artículo 29 de la carta Política, son de carácter individual y, como tal, deben ser alegados en cada proceso particular, por parte del sujeto que se sienta afectado, con sustento en el respectivo acervo probatorio y en la motivación pertinente, ante la JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA y no ante la Jurisdicción constitucional (sic)” (Todo el énfasis corresponde al texto original). Para el efecto, el representante del Ministerio citó una aparte de la parte motiva de la referida Sentencia C-561 de 2015.

3. Sandra Marcela Martínez Padrón y Luis Fernando Rodríguez Castiblanco (Universidad de la Sabana)

En su alegada condición de miembros activos de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana, los ciudadanos Sandra Marcela Martínez Padrón y Luis Fernando Rodríguez Castiblanco sostuvieron que como “la norma demandada reproduce materialmente el contenido previamente declarado inexecutable por la Corte Constitucional en [Sentencia C-475 de 2004]”, existe una cosa juzgada material en materia constitucional que amerita que la Corte se esté a lo resuelto en dicha sentencia.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante escrito presentado el seis (6) de mayo de 2019 el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, sostuvo que sobre el aparte legal demandado opera la cosa juzgada constitucional material resuelta en la Sentencia C-475 de 2004 y que, por ende, la Corte debería estarse a lo resuelto en dicha providencia, declarando la inexecutable de dicho aparte.

Como sustento de su solicitud el Ministerio Público sostuvo que, aunque la norma declarada inexecutable mediante la Sentencia C-475 de 2004 es distinta de la que ahora se demanda, “el contenido normativo [de ambas normas] es idéntico (...) [pues] en ambas disposiciones el legislador estableció la cuantía de la sanción en un momento ulterior al de

la comisión de la conducta sancionable en el marco de procesos administrativos sancionatorios (...). Además, para la Vista Fiscal la inexecutableidad se justifica en que, al igual a como sostuvo la Corte en la referida Sentencia C-475 de 2004, “el valor del salario mínimo mensual es objeto de modificaciones periódicas, lo que implica que el sujeto sancionado no tiene la posibilidad de conocer la cuantía de la sanción que le va a ser impuesta, bien sea al momento de formular el pliego de cargos o al momento de imponer la sanción”; situación que se opone a que la sanción a imponer esté legalmente prevista de modo previo, taxativo, claro e inequívoco, “a efectos de evitar al máximo la discrecionalidad del operador”.

El Ministerio Público aclara que la inexecutableidad de la norma demandada no implicaría que la disposición que la incorpora no se pueda aplicar debido a que no incorpora una regla específica sobre el valor de los salarios. Lo anterior, sostiene el Procurador, toda vez que “(e)l título V de la Ley 1340 regula el régimen sancionatorio por violación de las disposiciones sobre protección a la competencia (...), pero no regula el trámite aplicable para [“la imposición de la sanción”].

Finalmente se señala que los preceptos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “se aplican a lo no previsto por leyes especiales, por lo que resultan aplicables a los procedimientos sancionatorios contemplados en la Ley 1340 de 2009” y que en el derecho administrativo sancionatorio debe aplicarse el principio de legalidad de la sanción “razón por la cual el valor de las multas debe ser el del momento de la comisión del hecho”

VI. CONSIDERACIONES PREVIAS

VI.I Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

VI.II. Problemas jurídicos

Para desatar la controversia constitucional planteada, la Corte considera que debe dar

respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Vulneró el legislador la prohibición de que trata el artículo 243 de la Constitución (cosa juzgada constitucional) cuando incluyó la expresión legal demandada en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, a pesar de que mediante Sentencia C-475 de 2004 la Corte ya había declarado la inexequibilidad del parágrafo 3º del artículo 1º del Decreto 1074 de 1999[10]?
2. ¿Vulneró el legislador el principio de legalidad que incorpora el derecho al debido proceso de los destinatarios abstractos de las sanciones previstas por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 cuando estipuló que el monto de las multas de que trata dicha norma fuera hasta por el equivalente a una suma que, en términos nominales, sólo se puede determinar al momento de su imposición?

VI.III. Plan del caso

Para resolver la demanda la Corte comenzará por (i) explicar por qué no es procedente hacer la integración normativa que sugiere el demandante al final del escrito obrante a folios 19 a 22 del plenario. (ii) Después se abordará y resolverá el problema jurídico 1 identificado en la presente providencia, relativo a la existencia de una cosa juzgada constitucional. (iii) Luego se hará una breve exposición sobre el principio de legalidad y su ubicación en la Constitución Política de 1991. (iv) Enseguida se explicará la flexibilidad del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio moderno. (v) Posteriormente se expondrán las dos posiciones que ha sostenido la Corte sobre la posibilidad de valorar las sanciones que se impongan en desarrollo del derecho administrativo sancionatorio moderno, con fundamento en variables como el salario mínimo legal mensual respectivamente vigente. (vi) Posteriormente se abordará y solucionará el problema jurídico 2 identificado en la presente providencia. (vii) Finalmente, se cerrará la parte motiva de la providencia exponiendo las conclusiones de la sentencia.

VII. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. La improcedencia de la integración normativa

1.1. Al final del escrito obrante a folios 19 a 22 del plenario, tras indicar que “el derecho viviente, aplicado por la Autoridad Nacional de la Competencia, ha logrado que las multas impuestas bajo el artículo 25 y el artículo 26 de la ley 1340 de 2009 se tasen, en ambos casos, con el salario vigente al momento de la imposición de la multa”[11], el actor sugirió que la Corte debería “[integrar] a la discusión constitucional el artículo 25 [de la Ley 1340 de 2009], por tener un contenido normativo idéntico al acusado en la demanda frente al artículo 26 (sic)”;

1.2. Las normas cuya integración se sugiere en la demanda, con ocasión del contenido que en cada una de ellas se subraya, se comparan en el siguiente cuadro:

LEY 1340 DE 2009

Artículo 25

Artículo 26

ART. 25.—Monto de las multas a personas jurídicas. El numeral 15 del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, (...), imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor.

(...)

ART. 26.—Monto de las multas a personas naturales. El numeral 16 del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

“Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o

modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

(...)

1.3. En reciente Sentencia C-211 de 2017[12] la Corte recapituló los requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para lograr la integración de una unidad normativa. Así, para tales efectos, la Corte explicó que[13]:

(i) “En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio”[23][14].

(ii) “En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecuibilidad resulte inocuo.”

(iii) Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que ‘es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad’”[24][15].”

1.4. Con lo anterior en mente, la Corte encuentra que ninguna de las tres hipótesis

recién trascritas exige la integración de una unidad normativa entre los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009. En efecto: (i) el artículo 25 es suficientemente claro y permite su completa comprensión de modo autónomo, sin necesidad de acudir a cualquier otra norma; (ii) el artículo 26 es la única norma en el ordenamiento que regula la imposición de multas a personas naturales por infracción del régimen de la libre competencia. Por ende, al margen de que en posterior demanda se impugne la expresión subrayada del artículo 25 (imposición de multas a personas jurídicas), el fallo que se profiera dentro de la presente sentencia no sería inocuo en modo alguno; y (iii) si bien entre los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009 existe una relación intrínseca pues ambas normas regulan la imposición de multas por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio por la infracción al régimen de la libre competencia, para la Corte el contenido del artículo 25 no despierta en este momento duda alguna sobre su constitucionalidad pues, contrario a lo que sucede con el artículo 26, de su redacción no necesariamente se desprende una eventual oposición al principio de legalidad. En efecto, mientras que el artículo 26 de la Ley 1340 indica que la multa será tasada en “salarios mínimos mensuales legales vigentes “al momento de la imposición” , el antedicho artículo 25 se limita a señalar que la multa será tasada en “salarios mínimos mensuales legales vigentes”; redacción ésta última que podría ser eventualmente armónica con el principio de legalidad bajo el entendido de que la tasación de la respectiva multa correspondiera al valor que tuvieran los salarios mínimos mensuales legales vigentes en el momento de la infracción del caso; todo ello considerando la distinta redacción de las normas comparadas y con arreglo al principio *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (Donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir). Es decir, contrario a lo que la demanda sostiene para el artículo 26 de la Ley 1340, el valor nominal del tope de la multa prevista en el artículo 25 *ibid.* sería plenamente determinable en el momento inmediatamente previo a aquel en el que se incurriera en la infracción del caso. Y a pesar de que, según el demandante, el derecho viviente demuestra que la Superintendencia de Industria y Comercio tasa las multas de que tratan los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009 “en ambos casos, con el salario vigente al momento de la imposición de la multa”, de tal práctica la Corte no tiene evidencia y en la demanda no se acreditó lo contrario. No en vano, por virtud del requisito de suficiencia, para lograr la admisión de una demanda contra la interpretación de una autoridad administrativa o judicial, es necesario “demostrar que se está ante una posición consistente y reiterada del operador jurídico y no producto de un caso en particular, pues “una sola decisión judicial en

la que se interprete una norma no constituye per se una doctrina del derecho viviente y en caso de serlo debe demostrarse". Más allá de una cuestión relativa a la certeza de la interpretación, el criterio de suficiencia exige aportar los elementos fácticos y argumentativos para demostrar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional". (Énfasis fuera de texto)[16]

Por lo atrás expuesto, la Corte se abstendrá de adoptar la integración normativa que el ciudadano actor le sugirió al momento de descender el primer auto que esta Corporación expidió dentro del presente trámite constitucional.

2. La inexistencia de una cosa juzgada material en el sub lite

2.1. El ciudadano actor y el Ministerio Público adujeron que mediante Sentencia C-475 de 2004 la Corte declaró la inconstitucionalidad de tasar multas administrativas con fundamento en la valoración que tuviera el salario mínimo legal mensual vigente en momento posterior a aquel en que se hubiera incurrido en la conducta a sancionar[17]. Se argumentó que si mediante anterior sentencia de constitucionalidad la Corte sostuvo que el principio de legalidad se afectaba cuando la tasación de una multa se hacía con base en el valor que tuviera un factor variable en momento posterior a aquel en que se hubiera incurrido en la conducta reprochada, por virtud de dicha sentencia la Corte no podría volver a pronunciarse sobre una cuestión que ya se encontraría amparada por la cosa juzgada constitucional (CP, art. 243) en su dimensión material, toda vez que "en los aspectos subjetivo y material, el contenido [del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 y del aparte normativo que se declaró inexecutable mediante la Sentencia C-475 de 2004] es idéntico"[18].

2.2. Para resolver el cargo por violación del artículo 243 superior, la Corte comienza por recordar que la cosa juzgada constitucional "contribuye a la garantía de la seguridad jurídica, al impedir que un asunto juzgado pueda ser sometido nuevamente a un examen, asegurando así niveles adecuados de certidumbre sobre las normas vigentes a las cuales las autoridades públicas y los particulares deben ajustar sus actuaciones"[19].

2.3. La Corte también reitera que existen dos modalidades de cosa juzgada constitucional: la formal y la material. La primera ocurre "(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada

posteriormente a su estudio...”[54[20]], o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual[55[21]]”. A su vez, la segunda aparece “cuando: “(...) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas [57[22]]. (...)”[23]

2.4. A diferencia de la cosa juzgada constitucional formal –que no es del caso estudiar ahora habida cuenta de la inexistente identidad formal de las normas confrontadas- la verificación de la modalidad material de la cosa juzgada exige analizar los efectos jurídicos que surten cada una de las normas objeto de comparación. Ciertamente, cuando se trata de disposiciones diferentes, sólo es posible verificar la existencia de una cosa juzgada constitucional cuando las consecuencias jurídicas de aquellas son realmente iguales; esto es, en palabras de la jurisprudencia, cuando los “efectos jurídicos de las normas sean exactamente los mismos”[24]; para lo cual es indispensable identificar el contexto dentro del cual cada norma ha sido inscrita. En este sentido, la jurisprudencia[25] ha precisado que la existencia de una cosa juzgada constitucional material depende de la verificación de los “siguientes requisitos [43][26]:

- (i) Que una norma haya sido declarada previamente inexecutable.
- (ii) Que el contenido material del texto examinado, sea similar a aquel que fue declarado inexecutable por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se ubica la norma examinada[44][27], en la medida en que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente[45][28]. La identidad se aprecia, entonces, teniendo en cuenta no sólo la redacción de los artículos, sino también el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción. Por el contrario, si la redacción es igual pero del contexto se deduce un significado normativo distinto, se entiende que no se realizó dicha reproducción [46][29].
- (iii) Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado

inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior;[47][30] y

(iv) Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento al juicio previo de la Corte.[48][31]” (Énfasis fuera de texto).

2.5. Descendiendo al sub judice, no existe duda de que tres de los atrás citados cuatro requisitos se cumplen a cabalidad. En efecto, respecto del identificado en el literal (i), es claro que mediante Sentencia C-475 de 2004 se declaró la inexequibilidad del párrafo 3º del artículo 1º del Decreto-Ley 1074 de 1999. En cuanto trata del requisito que señala el literal (iii), el referido párrafo se declaró inexecutable por su oposición al principio de legalidad. Y en lo que toca con el requisito que indica el literal (iv), es incontestable que el artículo 29 superior que incorpora el mentado principio de legalidad ha permanecido intacto desde la promulgación de la Carta de 1991.

No obstante, en tratándose del contexto dentro del cual ambas normas fueron inscritas (literal (iii) supra), podría ser el caso de que el contenido material del aparte legal que ahora se estudia fuera similar a aquel que fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-475 de 2004.

2.6. Según la jurisprudencia, el contexto dentro del cual se inscribe cada una de las normas comparadas a efectos de verificar la existencia de una cosa juzgada constitucional material está determinado por la semejanza que exista entre la situación fáctica y normativa que prevean cada una de las normas que se confrontan. Es decir, la identidad entre los efectos jurídicos que produce la norma a controlar y los efectos que produjo la norma ya controlada depende de la existencia de “un contexto fáctico y normativo semejante [(...) pues] no sólo el contenido normativo debe ser similar sino que también es necesario que el contexto fáctico y normativo [de la disposición ya controlada] no sea sustancialmente diferente de aquel en el cual se le solicita [a la Corte] realizar nuevamente el control de constitucionalidad” (Énfasis fuera de texto)[32].[33]

2.7. En el presente caso, el demandante sostiene que la inexequibilidad que se declaró en la Sentencia C-475 de 2004 constituye una cosa juzgada material en sentido estricto[34] frente de la expresión legal ahora demandada. Siguiendo los requisitos enunciados en la jurisprudencia citada bajo el numeral 2.4 supra, en principio podría pensarse que la razón

le asiste al ciudadano actor tras verificar cómo, además del cumplimiento de los requisitos (i), (iii) y (iv), la inexecutable que declaró la referida Sentencia C-475 de 2004 se hizo sobre un aparte legal que, al igual que el artículo que ahora ocupa la atención de la Corte, prevé la tasación de unas multas originadas en la infracción a unos regímenes legales, según la valoración futura –posterior al momento de la infracción del caso- del salario mínimo legal mensual vigente. Es decir, se podría argumentar que la norma que ya fue objeto de control constitucional, durante su vigencia produjo los mismos efectos jurídicos que actualmente produce la norma ahora examinada. Cabría así mismo considerar que, aunque la norma que ahora se acusa fue consagrada dentro de un régimen distinto de aquel para el que fue consagrada la que fue objeto de la Sentencia C-475 de 2004, ambas normas se inscriben dentro del mismo contexto que corresponde al derecho administrativo sancionador por infracción de normas destinadas a la protección del derecho económico. En síntesis, podría pensarse que la Sentencia C-475 de 2004 tiene efectos de cosa juzgada constitucional material sobre la norma que ahora se impugna, lo que obligaría a la Corte a estarse a lo dispuesto en dicha providencia para resolver la demanda de la referencia.

2.8. No obstante lo anterior, en esta oportunidad la Corte encuentra una razón que refuta suficientemente la existencia de una cosa juzgada constitucional material en el presente asunto.

En efecto, la Corte encuentra que mediante la Sentencia C-820 de 2005[35], proferida con escasa posterioridad a la referida sentencia C-475 de 2004[36], la Corte no llegó siquiera a analizar la existencia de una cosa juzgada constitucional material en tratando de un régimen sancionatorio en donde, al igual que aquel en que se declaró inexecutable en la referida Sentencia C-475 de 2004, se estableció la imposición de multas en salarios mínimos legales mensuales vigentes tasados en momento posterior a aquel en que ocurrió la infracción objeto de sanción. Ciertamente, en Sentencia C-820 de 2005 esta Corporación avaló la constitucionalidad de las expresiones de los artículos 188 (modificado por el artículo 1 de la Ley 747 de 2002) y 188 A (adicionado por el artículo 2 de la Ley 747 de 2002), de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), cuyos tipos penales además de establecer unas penas privativas de la libertad, previeron la imposición de sendas multas tasadas en “salarios mínimos legales vigentes mensuales al momento de la sentencia condenatoria”.

En el caso que culminó con la expedición de la Sentencia C-820 de 2005, igual a como ocurrió en el proceso que culminó con la expedición de la Sentencia C-475 de 2004, uno de los cargos de la demanda fue precisamente la violación del principio de legalidad que incorpora el artículo 29 superior. Esto, toda vez que, análogamente al caso decidido en 2004, las multas previstas en los tipos penales que se estudiaron en la sentencia de 2005 no habían previsto la aplicación de la ley vigente al momento de la comisión de la conducta punible sino, más bien, la aplicación del referido valor salarial vigente al momento de proferirse la respectiva sentencia condenatoria. En palabras de los actores según la Sentencia C-820 de 2005, “el hecho de tomar en cuenta el salario mínimo legal vigente al momento de la sentencia condenatoria, en lugar de aplicar el que responde al principio de legalidad, esto es, el salario vigente al momento de la ejecución de la conducta punible, resulta perjudicial para el condenado al aplicar de manera retroactiva una pena que es más desfavorable, si se tiene en cuenta que el monto del salario mínimo legal aumenta anualmente.” Sin embargo, en la referida Sentencia C-820 de 2005 se declaró la exequibilidad de las normas demandadas sin siquiera haber aludido a la existencia de una eventual cosa juzgada constitucional y tras razonar que “la cuantía de la pena de multa prevista en salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria está fijada con antelación por el legislador, es decir, es de conocimiento previo o anterior por lo que la persona conoce ciertamente cuál es el monto mínimo y máximo de la multa como también el momento que atiende su imposición”; y que “si bien de la lectura desprevenida de la norma podría pensarse que el ciudadano no puede conocer con antelación cuál será el monto exacto de la multa que le puede ser impuesta, las normas acusadas no desconocen el principio de legalidad al incluir en ella el factor de actualización monetaria del valor de la multa. De manera que, el ciudadano tiene certeza con antelación a la comisión de la conducta punible, que la cuantía de la multa será en un número determinado de salarios mínimos legales mensuales, y que su valor será el vigente al momento de proferirse la sentencia, el que siempre será igual liquídese en un momento u otro dado el fenómeno inflacionario, con efecto en la fijación del salario mínimo legal mensual.”

En fin, en la solución de un mismo problema jurídico, mediante Sentencia C-820 de 2005 la Corte llegó a una conclusión diametralmente contraria a la que arribó en la Sentencia C-475 de 2004; contradicción esta que, no sobra señalar, le resta vigor a la argumentación de esta última providencia si se tiene en cuenta que, como se verá más adelante, no resulta posible

sostener que el principio de legalidad sea más rígido en el régimen administrativo sancionatorio que en derecho penal en materia criminal.

Por lo recién expuesto la Corte despachará de manera negativa el cargo por la violación del artículo 243 superior pues, como se desprende de lo atrás explicado la cosa juzgada que se predica de la Sentencia C-475 de 2004 no parecería ser tan definitiva con ocasión del sentido opuesto que se reflejó en la Sentencia C-820 de 2005. Más aún, si en gracia de discusión se pensara que la referida Sentencia C-475 de 2004 tuviera el carácter de cosa juzgada constitucional material sobre la norma que mediante esta demanda se estudia, la Sentencia C-820 de 2005 tendría las mismas consecuencias sobre la mentada norma; situación suficiente para despachar negativamente el cargo por violación al artículo 243 superior en tanto que, con ocasión de las consideraciones y consecuencias opuestas que cada una de estas sentencias surtió sobre el principio de legalidad, no existiría un parámetro claro que permitiera identificar a cuál de dichas supuestas cosas juzgadas la Corte habría de atenerse. En otras palabras, ante la existencia de un antagonismo jurisprudencial entre la cosa juzgada en sentido estricto que deriva de la Sentencia C-475 de 2004 y la cosa juzgada en sentido lato o amplio porque propugnaría la Sentencia C-820 de 2005[37], declarar cualquier cosa juzgada desatendería el propósito de seguridad jurídica que funda dicha institución (ver infra 2.2.). Esta última situación exige que la Corte realice un examen constitucional sobre el fondo del aparte legal demandado pues, como lo ha sostenido la jurisprudencia, “la existencia de precedentes incompatibles modifica las cargas que debe asumir el juez. No se trata de que los precedentes se anulen entre sí y el juez adopte una solución en el vacío, sino del deber de buscar en sus razones, o en otros motivos de orden constitucional, cuál es la respuesta que mejor responde al problema jurídico objeto de control.” (Énfasis fuera de texto)[38]

3. Breve marco constitucional del principio de legalidad

3.1. Aunque un primer esbozo del principio de legalidad se remonta a la Carta Magna de 1215[39], el reconocimiento de tal principio como elemento fundamental del derecho sancionatorio moderno se remonta a los siglos XVIII y XIX. Beccaria (1738-1794), además de reclamar que “tan sólo las leyes pueden decretar las penas de los delitos y esta autoridad no puede residir más que en el legislador”, previó la necesidad de que la ley describiera, de manera positiva y precisa, tanto los delitos en que las personas pudieran incurrir como

las penas que, como respuesta a tales delitos, el Estado pudiera imponer. Posteriormente von Feuerbach (1775-1833) formuló la máxima *nullum crimen nulla poena sine lege praevia*, que resume la base fundamental del derecho sancionatorio moderno.

3.2. El reconocimiento del principio de legalidad remite a la lucha por impedir la arbitrariedad del Estado[40] en su rol de ente encargado de preservar la paz social y asegurar la efectividad de las garantías constitucionales a través de, entre otros, su potestad punitiva[41]. Como lo ha señalado la Corte, “el principio de legalidad, como salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, hace parte de las garantías del debido proceso, pues permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables, tanto en materia penal como disciplinaria. Este principio además protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado.”[42]

3.4. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte ha convenido en que son tres los elementos esenciales del principio de legalidad: (i) la *lex praevia*, que “exige que la conducta y la sanción antecedan en el tiempo a la comisión de la infracción, es decir, que estén previamente señaladas”; (ii) la *lex scripta*, según la cual “los aspectos esenciales de la conducta y de la sanción estén contenidas en la ley”; y (iii) la *lex certa*, que “alude a que tanto la conducta como la sanción deben ser determinadas de forma que no hayan ambigüedades[7[47]]”[48]. En el anterior orden, el principio de legalidad requiere: “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable”[3[49]] y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal[4[50]] y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad.”[51] Así las cosas, el principio de legalidad comprende los elementos de tipicidad y de reserva de ley[52].

4. La flexibilidad del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio moderno

4.1. En su condición de especie del derecho punitivo[53], la jurisprudencia ha

sistemáticamente sostenido que en el derecho administrativo sancionador operan mutatis mutandi los principios que rigen en materia penal; entre otros, los principios de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad y responsabilidad por el acto[54]. En cuanto al principio de legalidad, en Sentencia C-922 de 2001[55] la Corte señaló que, desde sus primeros años, “reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente[3[56]]”.

4.2. La Corte también observa que su jurisprudencia ha sido pacífica en reconocer que la aplicación mutatis mutandi de los principios del derecho penal en el campo del derecho administrativo sancionador es consecuencia del disímil impacto que tales regímenes sancionadores tienen sobre los derechos de las personas. Por ejemplo, en Sentencia C-530 de 2003[57] la Corte sostuvo que “los principios del derecho penal [no se aplican] exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal entidad, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero operan con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal[12[58]].” (Énfasis fuera de texto) [59]. De este modo, la Corte explicó que la intensidad del principio de legalidad guarda una relación directamente proporcional con el rango de los derechos cuya restricción puede prever cada tipo de régimen sancionatorio; es decir, a mayor jerarquía del derecho potencialmente afectado, mayor rigor en la aplicación del principio de legalidad y viceversa[60].

4.3. Recordando que la tipicidad y la reserva de ley son los requisitos que comprenden el principio de legalidad (ver supra 3.4), la flexibilidad de dicho principio se

traduce en que la rigidez que caracteriza en materia penal a tales requisitos cede y se hace maleable en el derecho administrativo sancionador; fenómeno que se justifica por “la naturaleza de las conductas sancionables en materia administrativa, los bienes jurídicos implicados y la finalidad de las facultades sancionatorias que difieren del derecho penal [65[61]]”[62]. Sobre este particular la Corte ha explicado:

“3.1.3. En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad”. “[36[63]][64]

4.4. La elasticidad del requisito de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio se manifiesta en que la forma típica puede tener un carácter determinable y no necesariamente determinado “siempre que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa”[65]. El anterior enunciado fue más recientemente desarrollado cuando la Corte explicó que la flexibilidad de la tipicidad no vulnera el principio de legalidad en el entendido de que la norma legal establezca “(i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”[23[66]]; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con

claridad”[67] (Énfasis fuera de texto)[68].

4.5. Por su parte, la mutabilidad de la reserva de ley en el derecho administrativo sancionatorio deriva de la posibilidad que tiene el Legislador para incorporar, en el respectivo tipo punitivo, las remisiones normativas generales pero precisas que completen la proposición sancionatoria. Tal posibilidad fue claramente explicada en Sentencia C-699 de 2015[69], según la cual:

“La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.” (Énfasis fuera de texto)

Un ejemplo concreto de dicha flexibilización del elemento de reserva legal en materia de derecho administrativo sancionatorio puede verificarse en la sentencia C-343 de 2006[70], en donde la Corte admitió que el mismo régimen administrativo que fuera estudiado en la Sentencia C-475 de 2004[71]- permitiera la imposición de sanciones por infracciones que no estuvieran taxativamente contempladas en dicho régimen pero que fueran la consecuencia de la violación de las normas que conforman el Régimen Cambiario y que se refirieran a operaciones de competencia de la DIAN. Como fundamento de tal decisión, la Corte explicó que en materia de derecho administrativo sancionatorio el legislador está facultado para flexibilizar el principio de legalidad, cuidándose de que esta “no sea tan amplia que permita la arbitrariedad de la administración”, pero permitiendo que los contenidos de la conducta

sancionable o de la misma sanción “no se encuentr(en) previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se [haga] necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable”, así como reiterando la posibilidad que el legislador tiene para hacer remisiones normativas tanto en derecho penal como, con mayor razón, en derecho administrativo sancionatorio. Sobre este último particular, citando jurisprudencia anterior, la Corte indicó que “en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad.[52[72]]” (Énfasis fuera de texto)

Más aún, en Sentencias C-030 de 2012[73] y C-412 de 2015 la Corte expresó que la remisión normativa que hicieran los tipos punitivos señalados por el Legislador podía estar contenida en reglamentos administrativos. En la primera de dichas providencias, tras reiterar la flexibilidad que caracteriza el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio, la Corte explicó que “la jurisprudencia constitucional ha admitido expresamente que en materia disciplinaria es válido el uso de conceptos jurídicos indeterminados, siempre y cuando la forma típica tenga un carácter determinable al momento de su aplicación, para lo cual es necesario que en el ordenamiento jurídico, en la Constitución, la ley o el reglamento se encuentren los criterios objetivos que permitan complementar o concretar las hipótesis normativas de manera razonable y proporcionada, de lo contrario vulnerarían el principio de legalidad al permitir la aplicación discrecional de estos conceptos por parte de las autoridades administrativas.[58[74]]” (Énfasis fuera de texto). En la segunda providencia, al estudiar una demanda contra el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), que autorizaba al Gobierno Nacional para reglamentar las consecuencias sancionatorias previstas por la ley para quienes incurrieran en explotación ilícita de minerales[75], la Corte fundó la correspondiente declaratoria de exequibilidad en que “(e)n materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango

de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica” (Énfasis fuera de texto).”

5. Las dos posiciones de la Corte sobre la posibilidad de valorar las sanciones que se impongan en desarrollo del derecho administrativo sancionador moderno, con fundamento en el salario mínimo legal mensual respectivamente vigente

5.1. Mediante Sentencia C-475 de 2004 esta Corporación rechazó que las multas de un régimen administrativo sancionatorio particular[76] pudieran tasarse con base en el valor que tuvieran ciertas variables económicas en momento posterior a la comisión de la falta que diera lugar a su imposición. Concretamente, la Corte declaró inexecutable que las multas previstas en el régimen administrativo analizado pudieran “[tener] en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, así como la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha, cuando [fuera] el caso.”[77]

La razón que la Corte adujo para la referida inexecutableidad consistió en que, al permitirse la imposición de una multa que no había sido suficientemente descrita en la ley, se violaba el principio de legalidad de la sanción. Más específicamente, luego de señalar que “las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida”; y que “la sanción [debe determinarse] no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable”, la Corte explicó que como “el valor de dicho salario mínimo no es constante sino que es objeto de modificaciones periódicas, usualmente de vigencia anual, y la tasa de cambio sufre variaciones permanentes[8[78]] (...), el legislador (...) no cumplió con el requisito de determinación plena y previa de la cuantía de la multa [pues esta] aparece como ulteriormente determinable a partir del valor del salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, o de la tasa de cambio vigente en ese día y no en el momento de la comisión de la infracción [y que] (p)or lo anterior, quien incurre en la falta disciplinaria no tienen (sic) la posibilidad de conocer la cuantía de la multa correspondiente, pues en el momento en que infringe el régimen cambiario no sabe ni puede saber cuál será el valor del salario mínimo mensual legal o la tasa de cambio

vigentes para la fecha -incierto también- en que se le formule el pliego de cargos”. Finalmente, en la referida sentencia se concluyó que “la exigencia constitucional de determinación plena y previa del valor de las multas no impide acudir a referentes como el valor del salario mínimo o la tasa de cambio vigentes, a fin de establecer su cuantía; pero en ese caso estos valores de referencia deben ser los del momento de comisión de la infracción.” (Énfasis fuera de texto)[79].

En suma, a pesar de que en la parte motiva de la Sentencia C-475 de 2004 se invocó jurisprudencia según la cual la tipificación de la sanción “debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto” (Énfasis fuera de texto)[80], lo que se desprende de dicha sentencia es que, en realidad, se negó cualquier flexibilidad en la tipicidad de la sanción del caso. Eso es lo que se entiende en la atrás citada providencia cuando, además de lo atrás expuesto, se señaló que “aunque la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disciplinario, los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal,[81] aun así el comportamiento sancionable debe estar precisado inequívocamente, como también la sanción correspondiente, a fin de garantizar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior (...)”. Y en dicho orden, en la referida Sentencia C-475 de 2004 la Corte se opuso a que las sanciones que se impusieran dentro del derecho administrativo sancionador pudieran tasarse con base en el valor que tuvieran variables como el salario mínimo legal mensual vigente.

5.2. No obstante lo anterior, como ya se explicó en esta providencia, la jurisprudencia, la tesis sostenida en la Sentencia C-475 de 2004 fue tácitamente rechazada por la Corte en jurisprudencia prácticamente coetánea a la anterior (ver supra 2.8). En efecto, la Sala reitera que mediante la Sentencia C-820 de 2005, esta Corporación sin llegar siquiera a analizar que la Sentencia C-475 de 2004 pudiera implicar la existencia de una eventual cosa juzgada constitucional material, llegó a una conclusión diametralmente opuesta a la sostenida en la sentencia recién citada.

Como se dijo atrás en esta providencia:

“ (...) en Sentencia C-820 de 2005 esta Corporación avaló la constitucionalidad de las

expresiones de los artículos 188 (modificado por el artículo 1 de la Ley 747 de 2002) y 188 A (adicionado por el artículo 2 de la Ley 747 de 2002), de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), cuyos tipos penales además de establecer unas penas privativas de la libertad, previeron la imposición de sendas multas tasadas en “salarios mínimos legales vigentes mensuales al momento de la sentencia condenatoria”.

En el caso que culminó con la expedición de la Sentencia C-820 de 2005, igual a como ocurrió en el proceso que culminó con la expedición de la Sentencia C-475 de 2004, uno de los cargos de la demanda fue precisamente la violación del principio de legalidad que incorpora el artículo 29 superior. Esto, toda vez que, análogamente al caso decidido en 2004, las multas previstas en los tipos penales que se estudiaron en la sentencia de 2005 no habían previsto la aplicación de la ley vigente al momento de la comisión de la conducta punible sino, más bien, la aplicación del referido valor salarial vigente al momento de proferirse la respectiva sentencia condenatoria. En palabras de los actores según la Sentencia C-820 de 2005, “el hecho de tomar en cuenta el salario mínimo legal vigente al momento de la sentencia condenatoria, en lugar de aplicar el que responde al principio de legalidad, esto es, el salario vigente al momento de la ejecución de la conducta punible, resulta perjudicial para el condenado al aplicar de manera retroactiva una pena que es más desfavorable, si se tiene en cuenta que el monto del salario mínimo legal aumenta anualmente.” Sin embargo, en la referida Sentencia C-820 de 2005 se declaró la exequibilidad de las normas demandadas sin siquiera haber aludido a la existencia de una eventual cosa juzgada constitucional y tras razonar que “la cuantía de la pena de multa prevista en salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria está fijada con antelación por el legislador, es decir, es de conocimiento previo o anterior por lo que la persona conoce ciertamente cuál es el monto mínimo y máximo de la multa como también el momento que atiende su imposición”; y que “si bien de la lectura desprevenida de la norma podría pensarse que el ciudadano no puede conocer con antelación cuál será el monto exacto de la multa que le puede ser impuesta, las normas acusadas no desconocen el principio de legalidad al incluir en ella el factor de actualización monetaria del valor de la multa. De manera que, el ciudadano tiene certeza con antelación a la comisión de la conducta punible, que la cuantía de la multa será en un número determinado de salarios mínimos legales mensuales, y que su valor será el vigente al momento de proferirse la sentencia, el que siempre será igual liquídese en un momento u otro dado el fenómeno inflacionario, con efecto en la fijación del salario mínimo legal

mensual.”

En fin, se reitera que, en la solución de un mismo problema jurídico, mediante Sentencia C-820 de 2005 la Corte llegó a una conclusión diametralmente contraria a la que arribó en la Sentencia C-475 de 2004, admitiendo que en desarrollo del derecho sancionador, inclusive en tratando de su modalidad penal, el Legislador pudiera prever la tasación de multas con base en el valor de variables como los salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6. Solución del antagonismo jurisprudencial sobre la posibilidad de valorar las sanciones que se impongan en desarrollo del derecho administrativo sancionador moderno, con fundamento en el salario mínimo legal mensual respectivamente vigente

6.1. Como ya se recordó en esta providencia, según Sentencia C-561 de 2015, “la existencia de precedentes incompatibles modifica las cargas que debe asumir el juez. No se trata de que los precedentes se anulen entre sí y el juez adopte una solución en el vacío, sino del deber de buscar en sus razones, o en otros motivos de orden constitucional, cuál es la respuesta que mejor responde al problema jurídico objeto de control.”[82]

6.2. Aterrizando la anterior afirmación a la solución problema jurídico 2 planteado al inicio de esta sentencia, la Corte hace las siguientes consideraciones:

6.2.2. De lo explicado bajo el numeral 4 supra se desprende que la flexibilización del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador establece barreras a la arbitrariedad de la Administración, al circunscribir la discrecionalidad de esta última a aspectos exclusivamente complementarios de tipos conductuales o de sanción previamente previstos por el órgano legislativo. Sobre este aspecto resulta pertinente recordar cómo la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que “el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas.” Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando [por el Legislador] se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la

conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.” (Énfasis fuera de texto)[86].

6.2.3. En otras palabras, aunque “la forma típica pueda tener un carácter determinable”, ello “no significa la concesión de una facultad omnímoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso particular. Por ello, la Corte ha sido cuidadosa en precisar, que si bien es posible la existencia de una forma típica determinable, es imprescindible que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico, establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa, como ha sido reiterado con insistencia[53[87]]”. [54[88]]”[89]

O, como se estableciera en la Sentencia C-406 de 2004[90]:

“(…) guarda coherencia con los fines constitucionales de esta actividad sancionatoria administrativa, que las hipótesis fácticas establecidas en la ley permitan un grado de movilidad a la administración, de forma tal que ésta pueda cumplir eficaz y eficientemente con las obligaciones impuestas por la Carta. Sin embargo, debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad.”[91]

6.2.4. Descendiendo lo atrás señalado al objeto principal de la demanda, la Corte advierte que la expresión demandada del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 no posibilita la imposición de una sanción arbitraria. En efecto, la referencia a una sanción en salarios mínimos mensuales legales vigentes “al momento de la imposición de la sanción” es el reflejo de una ‘sanción en blanco’[92] que, para ser completa en cuanto a su cuantía en moneda corriente, el Legislador expresamente remite al acto administrativo general mediante el cual el Gobierno Nacional fija el valor del salario mínimo legal mensual vigente

para cada año, sin que pueda siquiera pensarse en que la variación anual de dichos salarios tenga como motivación la determinación de las multas tasadas con base en dicho indicador.

6.2.5. Por el contrario, cuando la ley ató la indexación al valor que cada año tenga el salario mínimo legal mensual, el Legislador obró con arreglo al principio de igualdad por que clama el artículo 13 superior. No en vano, desde la Sentencia C-280 de 1996[93], al tratar el mismo problema a que refiere la presente providencia, la Corte sostuvo que “(...) la adopción de la indexación en la multa disciplinaria, en vez de violar el orden social justo, tiende a realizarlo, pues este mecanismo permite guardar una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta, con lo cual se salvaguarda, además, el principio de igualdad. En efecto, si no existiese este instrumento, entonces el paso del tiempo y los fenómenos inflacionarios erosionarían el valor de la multa, con lo cual ésta podría no ser proporcional a la falta cometida y se podría violar la igualdad. Así, dos personas podrían haber cometido una falta de igual gravedad y ser merecedoras de una multa de igual valor. Sin embargo, si no hubiese indexación y una de ellas es sancionada más rápidamente que la otra, entonces las sanciones serían diferentes, debido a la depreciación de la moneda, a pesar de ser igualmente graves las faltas. Es pues válida la indexación.” (Énfasis fuera de texto). Por ello, esta Corporación ahora considera que el criterio utilizado por la Corte en Sentencia C-475 de 2004 desconoció que una aplicación tan estricta del principio de legalidad ignora la desigualdad que genera la imposición de multas cuyo valor real se ha visto deteriorado por el paso del tiempo.

6.2.6. Otra razón que justifica que el principio de legalidad se flexibilice en el derecho administrativo sancionador consiste en admitir que la naturaleza misma de la sanción impuesta por la Administración en desarrollo del respectivo poder punitivo se encuentra sujeta a control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa; sede ésta en donde se puede debatir la razonabilidad de las sanciones que se consideren arbitrarias, llegando al punto de inclusive, suspenderse provisionalmente su materialización (CP, artículo 238[94]).

6.2.7. Podría argumentarse en todo caso que, por su naturaleza anualmente variable, el salario mínimo mensual legal no permite establecer el monto exacto de la pena en momento previo a la comisión de la conducta sancionable. Tal pensamiento, no obstante,

deja de lado que el monto de la pena no se determina en montos nominales sino en montos reales, para los cuales el legislador ha acudido a dicho factor como método de indexación. Este método de indexación ya ha sido avalado en su constitucionalidad por la Corte. Por ejemplo, en Sentencia C-070 de 1996[95] esta Corporación manifestó que “(e)l fenómeno de desactualización de las cuantías en pesos, adoptadas como parámetro para regular la agravación de las penas, ha venido siendo contrarrestado, y sus efectos distorsionadores corregidos por el Legislador mediante el establecimiento de cuantías fijadas en salarios mínimos, ajustando automáticamente el valor de los bienes en la economía. La demora en la actualización de las normas penales no puede tener como efecto la restricción de otros bienes jurídicos (...)”[96]. Ese mismo año y en el mismo sentido, mediante Sentencia C-280 de 1996[97] la Corte indicó que “(l)a Corte considera que tampoco hay violación de la tipicidad de la sanción pues la multa hace referencia a un monto de salarios diarios devengados al momento de la sanción, lo cual es determinable con precisión, y la indexación es un proceso técnico exacto que se efectúa con base en la evolución de los índices oficiales del nivel de precios.”. Posteriormente, mediante Sentencia C-533 de 2001[98], la Corte señaló que “No es el objeto de esta sentencia, entrar a revisar la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley 599 de 2000, pero sí es preciso destacar que el numeral 3º señala al juez penal los criterios de valoración que debe aplicar para determinar el monto de la multa en un caso particular y concreto, sin que esta exceda del límite máximo de 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Situación acorde con el desarrollo del principio de legalidad de la pena, previsto en el artículo 29 de la Constitución”. Luego, mediante Sentencia C-820 de 2005 ya citada en esta providencia, la Corte sostuvo:

“(...) no se desconoce el principio de legalidad de la pena -artículo 29 de la Constitución y convenios internacionales reseñados- cuando la pena de multa se encuentra previamente determinada de manera cierta, previa y escrita en la ley, en cuanto a su cuantía, como cuando se ha indicado por la norma un número preciso de salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria, como elementos del tipo penal sancionatorio.

En efecto, cuando los artículos 188 y 188 A, disponen que la pena para los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas incluyen además de la pena de prisión una multa de cincuenta (50) a cien (100) y seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales

respectivamente, define con certeza el ámbito de la sanción pecuniaria de tal forma que el ciudadano sabe el marco de la cuantía de salarios mínimos legales mensuales a que puede ser condenado en caso de cometer las infracciones penales mencionadas.

Tampoco se desconoce el principio de legalidad, como lo sostiene los demandantes, por el hecho de que el legislador haya dispuesto que la cuantía determinada en salarios mínimos legales mensuales para los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas, sea la que corresponda a los “vigentes mensuales al momento de la sentencia condenatoria”, es decir, cuando supedita el valor concreto de la multa a la fecha de la sentencia condenatoria, por cuanto, además de existir tal criterio con antelación a la comisión de las mencionadas conductas, ella corresponde además a la determinación de un hecho futuro concreto como es la meta de inflación. En otros términos, si bien de la lectura desprevenida de la norma podría pensarse que el ciudadano no puede conocer con antelación cuál será el monto exacto de la multa que le puede ser impuesta, las normas acusadas no desconocen el principio de legalidad al incluir en ella el factor de actualización monetaria del valor de la multa. De manera que, el ciudadano tiene certeza con antelación a la comisión de la conducta punible, que la cuantía de la multa será en un número determinado de salarios mínimos legales mensuales, y que su valor será el vigente al momento de proferirse la sentencia, el que siempre será igual liquidese en un momento u otro dado el fenómeno inflacionario, con efecto en la fijación del salario mínimo legal mensual.

De declararse inexecutable los apartes acusados, atendiendo las consideraciones de los demandantes, se tendría que el valor del número de salarios mínimos legales mensuales a que se condenare a una persona, liquidados a la fecha de la comisión del hecho, pero pagados efectivamente mucho tiempo después, es decir, por lo menos después de la sentencia, no corresponderían en términos reales al número de salarios mínimos impuestos en la condena y tal vez a menos de los previstos en la norma penal.”

Y más recientemente, mediante Sentencia C-412 de 2015[99], esta Corporación dijo que:

“(c)omo se puede observar en el texto de la norma demandada, el Congreso de la República al establecer en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 que el incumplimiento de lo prohibición allí contemplada da lugar a la imposición de una sanción que oscila entre uno y mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, en nada riñe con

Constitución Política, ya que indica el parámetro máximo de la multa, lo que garantiza los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos que las autoridades expidan como consecuencia de su aplicación.”

6.2.10. La Corte también advierte que no resulta lógico que la inflexibilidad del principio de legalidad propugnada por la Sentencia C-475 de 2004 se imponga sobre la mayor maleabilidad de dicho principio que indica la Sentencia C-820 de 2005. Es decir, si la jurisprudencia es efectivamente pacífica en torno a que el principio de legalidad es mayormente rígido cuando se trata de la aplicación de normas de derecho penal en materia criminal y más flexible cuando se trata del derecho administrativo sancionador, establecer un estándar más riguroso para normas como la demandada frente de normas propiamente penales como las que se examinaron en la Sentencia C-820 de 2005, además de ser incoherente, atenta contra los fundamentos mismos de la naturaleza *mutatis mutandis* del derecho sancionador como género (ver *supra* 4).

6.2.11. Finalmente está el argumento consistente en que se sacrifica el principio de legalidad al tasar el valor de una sanción administrativa con fundamento en unos salarios mínimos que tienden a incrementar su valor real a través del tiempo; lo que eventualmente podría significar que el valor de la sanción al momento de la infracción a castigar fuera menor al valor de la sanción que se terminara imponiendo más adelante. Frente de tal argumento, si bien el mismo puede tener cierto sustento fáctico, tal incremento sería insustancial al punto de no tener la capacidad de afectar el principio de legalidad, por lo menos en el corto plazo. En el largo plazo, en tratando de un proceso administrativo sancionatorio de largo aliento, si bien por virtud del fenómeno del deslizamiento del salario mínimo (ver 7.9 *infra*) el valor real de la sanción a imponer podría crecer a lo largo del tiempo, la Corte considera que tal situación de todos modos estaría regularmente dentro del margen de flexibilidad que le es inherente al derecho administrativo sancionador contemporáneo.

Por lo atrás explicado, para la solución del problema jurídico 2 que se planteó a inicio de esta providencia, la Corte optará por la posición sostenida en el numeral 5.2 *supra*; esto es, por aquella según la cual el principio de legalidad en materia del derecho administrativo sancionador es lo suficientemente flexible como para permitir que el valor de las sanciones que por infracciones de personas naturales al régimen de la libre competencia sea

ulteriormente determinable en momento posterior a la comisión de la infracción del caso y en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Lo hasta acá expuesto amerita que la Corte sostenga la norma demandada dentro del ordenamiento jurídico, declarando su exequibilidad.

7. Conclusiones

Como corolario de lo expuesto a lo largo de esta providencia, la Corte estima que Sentencia C-475 de 2004 no tiene la virtud de surtir efectos de cosa juzgada (CP, art. 243) sobre el aparte demandado del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009. Lo anterior pues la mentada cosa juzgada no parecería ser tan definitiva con ocasión del sentido opuesto que se reflejó en la Sentencia C-820 de 2005.

Por otra parte, la Corte encontró que, por virtud de la flexibilización del principio de legalidad que opera en materia de derecho administrativo sancionador, la norma impugnada guarda respeto por el artículo 29 superior; situación que deriva en su declaratoria de exequibilidad.

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados en esta Sentencia, la expresión “al momento de la imposición de la sanción” del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

[2] “por el cual se establece el Régimen Sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN”

[3] El énfasis corresponde al texto de la demanda.

[4] Folio 6.

[5] Sentencia del 19 de febrero de 2015, Ref.: 080012331000201000120 01, CP María Claudia Rojas Lasso.

[6] Folio 7.

[7] Folio 12.

[9] MP María Victoria Calle Correa.

[10] Mediante Sentencia C-475 de 2004 la Corte declaró la inexecutable del parágrafo 3° del artículo 1° del Decreto - Ley 1074 de 1999, a cuyo tenor: “Para la aplicación de las sanciones establecidas en el presente artículo, se tomará en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, así como la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha, cuando sea el caso.

[11] La subraya es del texto del escrito del demandante.

[12] MP Luis Guillermo Guerrero Pérez. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-415 de 2012, MP Mauricio González Cuervo.

[13] La numeración de los distintos párrafos jurisprudenciales citados es de esta sentencia.

[14] [23] Sobre casos en los cuales la Corte ha integrado una proposición jurídica completa y se ha pronunciado sobre apartes normativos no acusados que conformaban una unidad lógico-jurídica inescindible con otros apartes sí demandados, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-560 de 1997, C-565 de 1998, C-1647 de 2000, C-1106 de 2000 y C-154 de 2002.

[15] [24] Sentencia C-539 de 1999.

[16] Sentencia C-136 de 2017, MP Alejandro Linares Cantillo. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-803 de 2006, MP Jaime Córdoba Triviño.

[17] En Sentencia C-475 de 2004, tras sostener que la cuantía de la multa prevista en el artículo 1º del Decreto-Ley 1074 de 1999 “(...) aparece como ulteriormente determinable a partir del valor del salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, o de la tasa de cambio vigente en ese día y no en el momento de la comisión de la infracción.(...)”; y que “en el momento de la falta la sanción no aparece plenamente determinada, sino ulteriormente determinable”, la Corte concluyó que tal situación desconocía el principio de legalidad de las sanciones que contiene el artículo 29 de la Constitución Política, “conforme el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” y procedió a declarar la inexequibilidad del párrafo 3º del artículo 1º mentado decreto ley, según el cual “Para la aplicación de las sanciones establecidas en el presente artículo, se tomará en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, así como la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha, cuando sea el caso”.

[18] Folio 12.

[19] Sentencia C-287 de 2017, MP Alejandro Linares Cantillo. En este sentido también se pueden consultar las sentencias C-287 de 2014, MP Luis Ernesto Vargas Silva; C-337 de 2007, MP Manuel José Cepeda Espinosa; y C-774 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

[20] [54] Sentencia C-489 de 2000.

[21] [55] Sentencia C - 565 de 2000.

[22] [57] Sentencias C-532 de 2013, MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-287 de 2014, MP Luis Ernesto Vargas Silva; y C-427 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, entre muchas otras.

[23] C-726 de 2015, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

[24] Ver, entre otras, las sentencias C-565 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa; C-710 de 2005, MP Marco Gerardo Monroy Cabra y C-621 de 2015, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[25] Sentencia C-259 de 2015, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

[26] [43] Cfr. Sentencias C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero y C-166 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[27] [44] Sentencia C-284 de 2011. M.P. María Victoria Calle.

[28] [45] Cfr. Sentencia C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero

[29] [46] Sentencia C-1173 de 2005

[30] [47] Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[31] [48] Ver sentencia C-1173 de 2005 y la C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte sostuvo que “la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez”

[32] Sentencia C-1189 de 2005, MP Humberto Antonio Sierra Porto. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-018 de 2007, MP. Nilson Pinilla Pinilla; y C-819 de 2006, MP Jaime Córdoba Triviño.

[33] Por ejemplo, tras considerar que mediante previa Sentencia C-280 de 1996 se había declarado la constitucionalidad de otra norma virtualmente idéntica pero contenida en el artículo 73 de la Ley 200 de 1995 referente a los derechos del disciplinado, mediante Sentencia C-158 de 2003 la Corte declaró la exequibilidad de una disposición contenida en el artículo 90 de la Ley 734 de 2002, relativa a las facultades de los sujetos procesales. Como fundamento de su decisión, en tal oportunidad la Corte sostuvo que “se está frente a la cosa juzgada tanto material, puesto que las expresiones de los artículos 50 y 90 de la

ley 734 de 2002, fueron reproducidas por el legislador dentro de un contexto muy semejante al estudiado en la ley 200 de 1995.” (Énfasis fuera de texto).

[34] “La cosa juzgada material en sentido estricto, se presenta cuando “existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexequibilidad”.(Sentencia C-1173 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), citada en Sentencia C-393 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa).

[35] MP Clara Inés Vargas Hernández.

[36] La Sentencia C-475 de 2004 fue dictada el 18 de mayo de 2004 y la C-820 de 2005 lo fue el 09 de agosto de 2005.

[37] En sentencia C-241 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) se delimitaron las características de la cosa juzgada en sentido estricto y la cosa juzgada en sentido lato o amplio de la siguiente manera: “en relación a la existencia de cosa juzgada material, la jurisprudencia ha distinguido la ocurrencia de dos eventos: (i) La cosa juzgada material en sentido estricto, que se presenta cuando concurren los siguientes elementos: “1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexequible. 2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexequible. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción, y, por el contrario, si la redacción es igual pero del contexto se deduce un significado normativo distinto, se entiende que no se realizó una reproducción. 3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la ratio decidendi de la

inexequibilidad no debe haber reposado en un vicio de forma. 4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexequibilidad.” (ii) La cosa juzgada material en sentido lato o amplio, ocurre cuando existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado.”

[38] Sentencia C-561 de 2015, MP María Victoria Calle Correa.

[39] Carta Magna de 1215, Art. 39.- “Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino.”

[40] Sobre el particular, la Corte ha precisado que “el principio de legalidad es inherente al Estado Social de Derecho, representa una de las conquistas del constitucionalismo democrático, protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial, asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y actúa regulando el poder sancionatorio del Estado a través de la imposición de límites “al ejercicio de dicha potestad punitiva.” (Sentencia C-406 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández).

[41] En Sentencia C-312 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) la Corte afirmó que “(l)a potestad punitiva del Estado, así como su política criminal y las restricciones de los derechos fundamentales inherentes a su ejercicio, están justificados constitucionalmente por la necesidad de “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” y para “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

[42] Sentencia C-653 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

[43] Además del aparte normativo señalado, el principio de legalidad se proyecta a lo largo de gran parte del artículo 29 de la Constitución. Sobre el particular, en la Sentencia C-044 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa), la Corte sostuvo que las distintas garantías que se desprenden del derecho fundamental al debido proceso “se encuentran relacionadas entre

sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis.”

[44] “Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.”

[45] “(...) sólo podrá imponerse la pena de muerte (...) de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito (...)”

[46] “(...) la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse (...) de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. (...)”

[47] [7] Al respecto se puede consultar la Sentencia C-333 del 29 de marzo de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[48] Sentencia C-853 de 2005, MP Jaime Córdoba Triviño. Ver también las sentencias: C-507 de 2006, MP Álvaro Tafur Galvis; C-343 de 2006, MP Manuel José Cepeda Espinosa Sentencia; C-406 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández; y C-1011 de 2008, MP Jaime Córdoba Triviño.

[49] [3] Sentencia C- 475 de 2004

[50] [4] Ver entre otras las Sentencias C-710 de 2001, C-099 de 2003

[51] Sentencia C-713 de 2012, MP Mauricio González Cuervo.

[52] En Sentencia C-412 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), la Corte sostuvo que “En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las

sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica.”//En el mismo sentido, mediante Sentencia C-135 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte señaló que “el derecho administrativo sancionador se encuentran (sic) al igual que el derecho penal, sujeto al principio constitucional de legalidad que a su vez se encuentra integrado por los principios de tipicidad y reserva de ley, los cuales constituyen pilares rectores del debido proceso, junto al principio de proporcionalidad.”

[53] En Sentencia C-818 de 2005 la Corte sostuvo que “el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador”.

[54] Cfr. con las Sentencias C-335 de 2013, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-372 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño, y C-205 de 2003, MP Clara Inés Vargas Hernández.

[55] MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

[56] [3] Sobre el particular pueden consultarse entre otras las siguientes sentencias: C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz. C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. C-1161 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero. C-386 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[58] [12] Al respecto, ver sentencia C-597 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, criterio reiterado, entre otras, por la sentencia C-827 de 2002, MP Alvaro Tafur Galvis.

[59] En el mismo sentido se puede consultar, entre otras, las sentencias C-406 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández; MP C-762 de 2009, MP Juan Carlos Henao Pérez; C-242 de 2010, MP Mauricio González Cuervo; C-491 de 2016, MP Luis Ernesto Vargas Silva; y C-219 de 2017, MP(e) Iván Humberto Escrucria

[60] Por ejemplo, en Sentencia C-406 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández), la Corte señaló que “debido a las particularidades de cada una de las normatividades sancionadoras,

que difieren entre sí por las consecuencias derivadas en su aplicación y por los efectos sobre los asociados, el principio de legalidad consagrado en la Constitución adquiere matices dependiendo del tipo de derecho sancionador de que se trate. Es por ello, que la Corte ha considerado que el principio de legalidad es más riguroso en algunos campos, como en el derecho penal, pues en este no solo se afecta un derecho fundamental como el de la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, mientras que en otros derechos sancionadores, no solo no se afecta la libertad física sino que sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, y por lo tanto en estos casos, se hace necesaria una mayor flexibilidad, como sucede en el derecho disciplinario o en el administrativo sancionador.”

[61] [65] En la Sentencia C-703 de 2010, la Corte, retomando lo dicho en pronunciamientos anteriores, explicó las citadas diferencias de la forma que sigue: “En cuanto la finalidad, se afirma que el derecho penal tiene los objetivos sociales más amplios tales como ‘la protección del orden social colectivo’ y, tratándose de la persona del delincuente, el logro de ‘un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador’, mientras que el derecho administrativo sancionador ‘busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales’ a cargo de la administración. // Los bienes jurídicos de cuya protección se ocupa el derecho penal tienen la mayor relevancia en el ordenamiento, en tanto que la importancia de los bienes jurídicos protegidos mediante el derecho administrativo sancionador se mide a partir del conjunto de competencias o facultades asignadas a la administración para permitirle cumplir las finalidades que le son propias y, desde luego, en atención a estas diferencias, las sanciones son distintas, dado que al derecho penal se acude como ultima ratio, pues comporta las sanciones más graves contempladas en el ordenamiento jurídico, mientras que, tratándose del derecho administrativo sancionador, el mal que inflige la administración al administrado pretende asegurar el funcionamiento de la administración, el cumplimiento de sus cometidos o sancionar el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o los mandatos previstos.// Como consecuencia de lo anterior, la afectación de los derechos correspondientes al destinatario de la sanción es más grave en el derecho penal, ya que la infracción puede dar lugar a la privación de la libertad, sanción que, en cambio, no se deriva de la infracción administrativa, que solo da lugar a sanciones disciplinarias, a la privación de un bien o de un derecho o a la imposición de una multa”.

[62] Sentencia C-219 de 2017, MP(e) Iván Humberto Escrucería Mayolo. Ver también C-853 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño) y C-406 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[63] [36] Sentencia C-242 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo, consideración jurídica No. 3.1.3., usando como intertexto las sentencias C-564 de 2000, C-406 de 2004, C-343 de 2006, C-1011 de 2008.

[64] Sentencia C-032 de 2017, MP Alberto Rojas Ríos.

[65] Ver, entre otras: Sentencias C-406 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández; C-835 de 2005, MP Jaime Córdoba Triviño.

[66] [23] Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004, reiterada en sentencia C-343 de 2006 y en sentencia C-1011 de 2008.

[67] Sobre este último aspecto también se puede consultar la Sentencia C-032 de 2017 (MP Alberto Rojas Ríos)

[68] Sentencia C-242 de 2010, MP Mauricio González Cuervo, retomando lo previamente dicho en Sentencias C-346 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y C-406 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[69] MP Alberto Rojas Ríos.

[70] MP Manuel José Cepeda Espinosa.

[71] El Régimen Sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias en las materias de competencia de la DIAN (Decreto 1074 de 1999)

[72] [52] Sentencia C-406 de 2004. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, A.V.: Álvaro Tafur Galvis, A.V.: Manuel José Cepeda Espinosa, S.P.V.: Jaime Araújo Rentería.

[73] MP Luis Ernesto Vargas Silva. Mediante esta sentencia la Corte estudió la constitucionalidad de algunas expresiones del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), con relación a los deberes de los servidores públicos.

[74] [58] Al respecto puede consultarse la sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo

Montealegre Lynett, mediante la cual la Corte analizó la constitucionalidad de la expresión “maniobras peligrosas e irresponsables” consagrada en el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Así mismo, ver también la sentencia C-406 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, en donde la Corte estudió algunas atribuciones de la Superintendencia de Valores para imponer medidas correccionales a las instituciones financieras. Ver igualmente la Sentencia C- 762 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[75] Ley 1450 de 2011, Artículo 106. Control a la explotación ilícita de minerales. “A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

(...)”

[76] El Régimen Sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias en las materias de competencia de la DIAN (Decreto 1074 de 1999)

[77] Aparte legal que corresponde al parágrafo 3º del artículo 1º del Decreto 1074 de 1999, declarado inexecutable por la Sentencia C-475 de 2004.

[78] [8] Se entiende por “tasa de cambio representativa del mercado”, TRM, el promedio aritmético simple de las tasas ponderadas de las operaciones de compra y de venta de divisas efectuadas por bancos comerciales, corporaciones financieras, la Financiera Energética Nacional, FEN, y el Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancóldex, pactadas para cumplimiento en ambas monedas el mismo día de su negociación.

La TRM vigente para cada día será calculada y certificada por la Superintendencia Bancaria, conforme a esta metodología con las operaciones del día anterior. Cf. Circular Externa N° 11 de 2003, Banco de la República.

[79] En la citada Sentencia C-475 de 2004 así mismo se señaló que “(e) principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento. Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida. Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa.”(Énfasis fuera de texto)

[80] Sentencia C- 564 de 2000, M.P Alfredo Beltrán Sierra.

[81] Esta menor rigurosidad se manifiesta, por ejemplo, en que en el derecho administrativo sancionador se admiten los tipos penales “en blanco” o no autónomos, en donde la tipicidad se obtiene de la lectura de varias normas que deben ser leídas sistemáticamente para establecer exactamente en qué consiste la conducta proscrita.

[82] MP María Victoria Calle Correa.

[83] MP Manuel José Cepeda Espinosa.

[84] Tomado de la Sentencia C-297 de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

[86] Sentencia C-242 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), reiterada en Sentencia C-491 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva)

[87] [53] Cfr. C-530 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[88] [54] Sentencia C-406 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[89] Sentencia C-726 de 2009, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[90] MP Clara Inés Vargas Hernández.

[91] El énfasis es propio de la referencia jurisprudencial que se hizo en Sentencia C-726 de 2009, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[92] “(...) la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco. Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente.” (Énfasis fuera de texto) (Sentencia C-404 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

[93] MP Alejandro Martínez Caballero.

[94] CP, ART. 238.—“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”

[95] MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

[96] En esta Sentencia C-070 de 1996 la Corte resolvió “(d)ecларar EXEQUIBLE el numeral 1º del artículo 372 del Decreto Ley 100 de 1980, siempre y cuando la expresión “cien mil pesos” se entienda en términos de valor constante del año 1981, equivalente a 18.83 salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

[97] MP Alejandro Martínez Caballero.

[98] MP Jaime Araújo Rentería.

[99] MP Alberto Rojas Ríos.