

C-843-99

Sentencia C-843/99

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y OBJECION PRESIDENCIAL/RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONA JURIDICA

No existe cosa juzgada constitucional absoluta en los casos de objeción presidencial, por cuanto en tales eventos, el examen constitucional se limita al estudio de los reparos expresamente formulados por el jefe de Estado. Por consiguiente, en caso de que la Corte declare infundadas las objeciones, las disposiciones respectivas pueden ser acusadas por los ciudadanos, y procede una decisión de fondo, siempre y cuando los cargos planteados por el ciudadano demandante no coincidan con las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente en su oportunidad. La sentencia C-320 de 1998 no implica cosa juzgada en relación con el cargo presentado por la demandante, ni con los cuestionamientos formulados por la Procuraduría, puesto que esa providencia se refirió a un problema específico, esto es, si puede o no imponerse responsabilidad objetiva a las personas jurídicas y penalizarse su actividad ilícita, mientras que la demandante sustenta su acusación en la ausencia de un procedimiento específico para que pueda imponerse esa responsabilidad penal, mientras que la Vista Fiscal cuestiona la indeterminación de las penas.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL

El principio de legalidad penal constituye una de las principales conquistas del constitucionalismo, pues constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, ya que les permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables. De esa manera, ese principio protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal. Por eso es natural que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.

PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD PENAL

El principio de taxatavidad penal implica no sólo que las conductas punibles deben estar descritas inequívocamente sino que las sanciones a imponer deben estar también previamente determinadas, esto es, tiene que ser claro cuál es la pena aplicable, lo cual implica que la ley debe señalar la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo.

RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONA JURIDICA-Penas no están claramente determinadas/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Penas no están claramente determinadas/SEGURO ECOLOGICO

En ningún momento la disposición señala cuándo debe el juez aplicar una u otra sanción, ni especifica sus límites, pues no establece cuál es el término máximo de la suspensión de la obra o actividad, o del cierre, ni el monto máximo o mínimo de la multa. Esa mera enunciación de sanciones penales, sin definir límites y elementos ciertos de aplicación de las distintas penas, viola del principio de legalidad, pues será el fallador, con criterios subjetivos, quien determine, con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, cuál es la pena aplicable. La situación es igualmente ambigua en relación con las personas naturales. En efecto, en este caso, la disposición acusada supone la comisión de un delito por parte de la persona jurídica y, después de autorizar para ella ciertas penas, faculta al juez para imponer a los representantes legales, directivos o funcionarios “involucrados”, por acción u omisión, en la conducta delictiva, sanciones privativas de la libertad, pero sin definir el máximo ni el mínimo ni tampoco la correspondencia entre cada una de las posibles penas y las diversas conductas contempladas en los artículos 189, 190, 191 y 197 del Código Penal. La norma acusada desconoce el principio de legalidad, puesto que las penas no están claramente determinadas.

RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONA JURIDICA-Indeterminación parcial de la conducta/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Violación por indeterminación parcial de la conducta

La sola circunstancia de ser “involucrado” a unos hechos que son punibles no puede constituir un tipo penal, ni tampoco ser la conducta punible como tal. Atribuir a esa situación la consecuencia según la cual el juez “puede” imponer al sujeto “sanciones privativas de la libertad” lleva, ni más ni menos, a dejar en blanco tanto la conducta punible como la pena

misma. Y eso es claramente inconstitucional.

RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONA JURIDICA-Indeterminación parcial del procedimiento para el juzgamiento/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Indeterminación parcial del procedimiento para el juzgamiento

La indeterminación parcial del procedimiento para el juzgamiento de las personas jurídicas también desconoce el debido proceso y el principio de legalidad, por la inexistencia o ausencia de las “formas propias de un juicio” definidas en “leyes preexistentes”, las cuales son necesarias para poder investigar y juzgar a alguien -sea persona natural o persona jurídica- por la comisión de un hecho punible. En efecto, conforme a la Carta, para que se puedan imponer sanciones penales, no basta que la ley describa el comportamiento punible sino que además debe precisar el procedimiento y el juez competente para investigar y sancionar esas conductas (CP arts 28 y 29). Por ende, para que puedan sancionarse penalmente a las personas jurídicas, no es suficiente que el Congreso defina los delitos y las penas imponibles sino que debe existir en el ordenamiento un procedimiento aplicable.

TIPO PENAL-Ambigüedad/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Operancia limitada

La Corte reitera que en estos casos de ambigüedad en los tipos penales, ya sea por indeterminación de la conducta o de la sanción, no es procedente que, por medio de una sentencia de exequibilidad condicionada, esta Coporación precise cuál es la conducta verdaderamente penalizada, o cuál es la sanción imponible, entre el grupo de aquellas que pueden subsumirse en la ambigua descripción legal que ha sido acusada. En esos eventos el principio de conservación del derecho sólo puede tener una operancia muy limitada, pues la Carta ha señalado con claridad que corresponde al Legislador, y no al juez constitucional, establecer los delitos. Por ende, en estos casos, en general la decisión adecuada es declarar la inconstitucionalidad del tipo penal ambigüo, a fin de evitar que los jueces asuman la elaboración de la política criminal, función que no les corresponde.

RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONA JURIDICA Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La Corte precisa que la declaración de inexecutable del artículo 26 de la Ley 491 de 1999

no implica, en manera alguna, un cambio de jurisprudencia en relación con las sentencias C-320 de 1998 y C-674 de 1998, que señalaron que la ley podía imponer responsabilidad penal a las personas jurídicas, ya que éstas pueden ser sujetos activos de distintos tipos penales, en particular de aquellos que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad, o afectar bienes jurídicos con clara protección constitucional, como el medio ambiente. Sin embargo, la promulgación de esos tipos penales debe respetar el principio de legalidad, por lo cual, deben aparecer claramente predeterminados las conductas punibles, las sanciones y el procedimiento para imponerlas. La inconstitucionalidad de la disposición acusada deriva entonces de la indefinición de esos aspectos, pero no implica ninguna modificación de la doctrina constitucional desarrollada en esas sentencias, pues nada en la Constitución se opone a que la ley prevea, en ciertos casos, formas de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Referencia: Expediente D-2348

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 26 de la Ley 491 de 1999, “Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el código penal y se dictan otras disposiciones”

Actora: Marcela Adriana Rodríguez Gómez

Temas:

El principio de legalidad penal excluye la ambigüedad en la descripción de penas y la indeterminación en los procedimientos

Magistrado Ponente:

Santa Fe de Bogotá, veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Marcela Adriana Rodríguez Gómez demandó el artículo 26 de la Ley 491 de 1999, “Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el código penal y se dictan otras disposiciones”

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

II. NORMAS DEMANDADAS

La norma acusada establece:

LEY 491 DE 1999

“Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el código penal y se dictan otras disposiciones”

(...)

“Artículo 26. Créase el artículo 247B cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 247B. Personas jurídicas. Para los delitos previstos en los artículos 189, 190, 191 y 197 y en el capítulo anterior, en los eventos en que el hecho punible sea imputable a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente, además de las sanciones de multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones podrá imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, directivos o funcionarios involucrados, por acción o por omisión en la conducta delictiva.

Si la conducta punible se ha realizado en forma clandestina o sin haber obtenido el correspondiente permiso, autorización o licencia de la autoridad competente se presumirá la responsabilidad de la persona jurídica”.

III. LA DEMANDA.

Para la demandante, la norma anteriormente enunciada es inconstitucional, porque desconoce y vulnera el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, teniendo en cuenta que no incluye las disposiciones procedimentales necesarias para que se puedan imponer y cumplir las penas previstas en ese precepto legal. Adicionalmente, la actora pone de presente que la omisión en la que incurre la norma acusada no puede ser subsanada recurriendo a las disposiciones legales vigentes, teniendo en cuenta que los mandatos procedimentales que existen en materia penal se refieren específicamente a las personas naturales y no a las personas jurídicas, como se desprende por ejemplo de la flagrancia, la diligencia de indagatoria, la declaración de persona ausente, la detención preventiva, etc. Por consiguiente, en opinión de la accionante, “mal haría un funcionario judicial, sin agotar el debido proceso”, pretender “imponer las penas a las que se refiere el artículo 26 de la ley 491 de 1999”. Por lo tanto, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada, en virtud de la omisión generada por el legislador .

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para conocer de la demanda de la referencia, porque en su opinión, existe cosa juzgada respecto del contenido material del artículo demandado en virtud de las sentencias C-320 y C-674 de 1998 de ésta Corporación. Además, estima que el cargo que presenta la ciudadana está fundado en una omisión legislativa absoluta, la cual no puede ser conocida por esta Corporación, teniendo en cuenta que el legislador guarda silencio sobre el procedimiento aplicable para la materialización de las sanciones penales a imponer a las personas jurídicas.

Ahora bien, el Ministerio comparte la opinión de la ciudadana demandante respecto de la imposibilidad aplicar por analogía el procedimiento penal ordinario a las personas jurídicas, - esto es el Decreto 2700 de 1991 y las normas que lo integran -, pues las personas jurídicas, a pesar de ser dirigidas por personas naturales, poseen derechos en sí mismas que deben ser garantizados, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. En efecto, la interviniente pone de presente que existen en el ordenamiento penal figuras que no pueden

ser aplicables a las personas jurídicas, como por ejemplo ocurre con la definición de la situación jurídica, entre otras, motivo por el cual, es cierto que no existe procedimiento penal aplicable a la norma en comento. Sin embargo, concluye la interviniente que no obstante la no aplicabilidad del procedimiento penal a la norma en mención, escapa a la competencia de la Corte conocer de la mencionada disposición y por consiguiente, estima que esta Corporación debe declararse inhibida para conocer de la demanda por tratarse de una omisión legislativa absoluta.

2. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

El Fiscal General de la Nación, Alfonso Gómez Méndez, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad de la norma acusada. Para el Fiscal, el punto central de la demanda es la omisión legislativa generada por la ausencia aparente de un debido proceso en la instrucción y juzgamiento de las personas jurídicas, razón por la cual inicia su intervención analizando en qué consisten y cómo se clasifican tales omisiones, al igual que la competencia de la Corte Constitucional para conocer de ellas. En este sentido, manifiesta la Fiscalía que debe entenderse por omisión legislativa, “todo tipo de abstención del legislador de proferir las leyes que le impone expresamente el constituyente”. Tales omisiones se clasifican en absolutas y relativas, de las cuáles las primeras se refieren a la falta de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional, y las segundas responden a la existencia de una ley, en la cual se regulan algunas relaciones, sin que se cubran todos los supuestos constitucionales que deberían haber sido estudiados por el legislador. Frente a las primeras, la Fiscalía sostiene que la Corte Constitucional es incompetente para conocer de ellas conforme a su propia jurisprudencia (Sentencia C-543 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz), mientras que las omisiones relativas pueden ser objeto de estudio de esta Corporación, porque se relacionan con una actuación imperfecta del legislador.

Ahora bien, teniendo en cuenta que para la demandante la omisión legislativa es relativa, la Fiscalía empieza por estudiar si existen normas procesales para investigar y sancionar las personas jurídicas en nuestro régimen legal. Así, en materia de sanciones para las personas jurídicas, sostiene que el artículo 2º de la Ley 365 de 1997, que adicionó el artículo 61A del Código de Procedimiento Penal, consagró la posibilidad de cancelar la personería jurídica de sociedades u organizaciones dedicadas al desarrollo de actividades delictivas o cierre de sus locales o establecimientos abiertos al público. Igualmente, el artículo 44 de la ley 190 de

1995 permite que las autoridades judiciales puedan levantar el velo corporativo de las personas jurídicas cuando fuere necesario determinar el verdadero beneficiario de las actividades adelantadas por la persona jurídica. Sin embargo, sostiene la Fiscalía, que teniendo en cuenta que el debido proceso debe aplicarse por mandato constitucional a “todas las personas”, no hay forma de puntualizar a través de las normas anteriores, la estructura que tendría el procedimiento consagrado en el artículo 61A del Código de Procedimiento Penal, para declarar la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En el artículo 44 de la ley 190 de 1995 tampoco es claro cuándo la autoridad puede levantar el velo corporativo ni el procedimiento para ello. Por consiguiente, concluye la Fiscalía, que tanto el artículo 61A como el 44 antes mencionado, son artículos que vulneran el debido proceso. Ahora bien, según el intervinientes, como la acusación no recae sobre los artículos anteriormente mencionados sino sobre otra norma diferente, forzosamente debe concluirse que la disposición demandada no es inexecutable, porque respecto de ella no existe una omisión legislativa relativa como lo pretende la actora, sino una omisión legislativa absoluta.

En todo caso, concluye el interviniente, que pese a que la norma demandada no es inconstitucional, puede ser ineficaz, “toda vez que el procedimiento consagrado para la imposición de la sanción a la persona jurídica sería inconstitucional”.

3. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente.

La ciudadana María Idalid Moreno Ramírez, actuando en representación del Ministerio del Medio Ambiente, afirma de manera inicial que respecto del artículo acusado existe cosa juzgada constitucional, pues considera que ya existe un pronunciamiento de la Corte sobre el particular en la sentencia C-320/98.

Por otra parte, y acorde con el artículo 29 de la Constitución, opina la interviniente que “cuando se presente la comisión de uno o varios de los delitos a que se refiere el artículo 26 de la Ley 491 de 1999, que creó para el Código Penal, (...) se seguirán los procedimientos previstos en el Código de Procedimiento Penal, precisamente para cumplir el debido proceso preceptuado en el artículo 29 de la Constitución Política”. Considera entonces que el procedimiento a seguir en este caso es el mismo que corresponde a las personas naturales y que “se rige de acuerdo a los parámetros establecidos tanto en el Código Penal como en el

de Procedimiento Penal “.

Por ende, concluye la interviniente que “cuando la norma hace referencia a la `persona jurídica’, debe precisarse que ésta se manifiesta en el mundo jurídico a través de sus órganos de dirección y administración, entre los cuales figura el representante legal quien es una persona natural y representa y responde por las actuaciones de la persona jurídica”, motivo por el cual el procedimiento debe entenderse igual para personas naturales y jurídicas.

4- Apoyo investigativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

Conforme a lo señalado en el Acta No 24 del 5 de mayo de 1999, la Sala Plena decidió suscribir acuerdos con algunas universidades, a fin de que éstas apoyen la labor de la Corte, en tanto que amigas de la misma (*amicus curiae*), para lo cual deberán suministrar materiales bibliográficos e información que esta Corporación les solicite, sobre temas específicos relacionados con los asuntos estudiados por la Corte. Con base en esos acuerdos, el magistrado ponente solicitó a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional información sobre la regulación sustantiva y procesal que, otros ordenamientos nacionales, han previsto en relación con la responsabilidad penal de las personas jurídicas, con el fin de que esta Corte pudiera tener más elementos sobre la aplicabilidad o no de las normas procesales penales sobre personas naturales a las personas jurídicas. Esta Universidad remitió a esta Corporación un informe detallado sobre la situación de esta materia en derecho comparado, y en especial en Francia, Italia, Alemania, España, Inglaterra y Estados Unidos.

Según el informe, teniendo en cuenta que es reciente y novedosa la figura de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, existen tres orientaciones divergentes en cuanto a la forma de abordar el punto.

- La Continental, derivada principalmente del derecho Francés y que plantea que las personas jurídicas no pueden ser sujeto activo de un delito, toda vez que el delito debe ser colocado en cabeza de las personas que están a cargo de la sociedad o la compañía. Sin embargo, esa posición se ha matizado en el derecho comunitario europeo.

- La Anglosajona o del Common Law que acepta (jurisprudencialmente) la responsabilidad

de las personas jurídicas en algunos tipos penales, teniendo en cuenta el beneficio que experimenta la persona jurídica con la comisión del punible. En el mismo sentido, tal jurisprudencia también sostiene, que con ello no se lesiona el principio del “non bis in idem”, en la medida en que de una u otra forma los delitos puestos en cabeza de las personas naturales que están a cargo de la sociedad o compañía, son muy diferentes de aquellos por los que se procesa a las personas jurídicas o sociedades.

- La tercera posición (a veces no tenida en cuenta por la doctrina) es la Alemana, que tiene rasgos característicos de las dos anteriores y desarrolla una conjunción interesante de ambas, aunque trata el problema desde un punto de vista más administrativo.

Desde el punto de vista procesal, estas legislaciones establecen una cláusula inicial, - en lo que para nosotros es la parte general del Código Penal-, en la que se plantean unas formas especiales de procesar a las personas jurídicas, quienes comparecen representadas por sus directivas, por las personas que tomaron decisiones que implicaron la comisión de hechos sancionados penalmente y a nombre de la persona jurídica o en su beneficio, según el caso. En otros eventos, son procesadas en la persona de su representante legal. Las medidas previstas contra estas personas jurídicas recaen sobre su funcionalidad y sobre su personería jurídica, pues las sanciones son principalmente de tipo fiscal o económicas. En general, no existe un procedimiento positivo en todos los países, para la aplicación de estas sanciones, principalmente porque la gran mayoría no han consagrado una responsabilidad expresamente penal de tales personas jurídicas o sociedades de hecho. Los países más adelantados al respecto son los pertenecientes a la familia del Common Law, donde los procedimientos dependen directamente de la constitución y de la autonomía judicial, en aplicación de los principios plasmados en la Carta respectiva.

Por otra parte, en lo concerniente al anteproyecto definitivo del código penal francés de 1978, el informe resalta que en él se reconoce el hecho de que un grupo de índole comercial, industrial o financiero, puede llegar a delinquir y a ser responsabilizado penalmente, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes lo integran, cuando el hecho ha sido cometido “por la voluntad deliberada de sus órganos en su nombre y en el interés colectivo”. Cuando no se cumple el último requisito, se responsabiliza a los miembros del grupo. Las sanciones que se estipulan para la persona jurídica son: i) La multa correccional. ii) La Clausura. Puede ser de seis meses a 5 años e incluso definitiva. iii) La interdicción de los

mercados públicos por igual lapso. iv) La prohibición de emitir cheques, por uno o hasta cinco años. v) La confiscación especial. vi) La publicación de la sentencia o vii) el sometimiento a control judicial cuando el ente se crea o cambia su objeto social para así facilitar el ilícito.

En el derecho Alemán, luego de hacer un recuento del debate existente en la actualidad entre académicos respecto a la posibilidad de establecer una responsabilidad penal a las personas jurídicas, la Universidad Nacional señala que en estos momento la legislación de ese país no establece una responsabilidad penal a las personas jurídicas taxativamente, aunque reconoce que tales entes y organizaciones tienen que responder por sus faltas, mediante sanciones administrativas o contravencionales, generalmente pecuniarias. Así mismo existe una ley de delincuencia económica que contempla la posibilidad de confiscación del superávit a las personas jurídicas o sociedades, en el evento de que el beneficio obtenido sea superior al permitido y sea consecuencia de la violación de los preceptos legales referentes a la regulación de precios. El procedimiento en estos casos es administrativo.

Por último, el informe de la Universidad Nacional presenta consideraciones varias sobre la tradición del Common Law respecto de la responsabilidad de las personas jurídicas, pero en materia eminentemente civil. Igualmente, presenta un informe detallado sobre la jurisprudencia constitucional en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas, finalizando su escrito con diferentes consideraciones jurisprudenciales en temas relacionados con los atributos de la personalidad, suspensión de la personalidad jurídica, levantamiento del velo corporativo, presunción de inocencia, defensa técnica e inviolabilidad de la correspondencia.

V- DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación (E), Eduardo Montealegre Lynett, considera que la norma acusada debe ser declarada inconstitucional. Para justificar esta posición, comienza por señalar que tal y como lo expresa la Constitución, el Estado tiene el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”, de conformidad con el artículo 80 de la Carta. En ese orden de ideas, el fundamento de la Ley 491 de 1999 es precisamente el de

cumplir ese mandato constitucional, y establecer nuevas obligaciones patrimoniales y ampliar el campo de acción del Derecho Penal respecto de hechos punibles relacionados con el medio ambiente. Así, en opinión de Vista Fiscal, el artículo 26 acusado, consagra dos tipos de sanciones penales para quienes con su actividad generen delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: a) Las imponibles a las personas jurídicas y sociedades de hecho (multa, cancelación del registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o cierre temporal y definitivo del establecimiento o de sus instalaciones) ; y b) las que pueden ordenarse contra las personas naturales, representantes legales, directivos o funcionarios involucrados (privativas de la libertad).

Considera la Procuraduría que es respecto de las primeras en donde radica la inconformidad de la demandante, ya que la norma no indicó el camino procesal a seguir, con lo cual se quebranta el derecho al debido proceso. Ahora bien, para la Vista Fiscal en términos generales, resulta innecesario cada vez que se crea un tipo penal, especificar que se ajustará a las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, porque ese es el procedimiento tradicional. Sin embargo, en este caso no se puede desconocer que las personas jurídicas y las sociedades de hecho, adquieren la calidad de procesados, y por lo tanto tienen todos los derechos que la Constitución les reconoce y protege, los cuáles están directamente relacionados con su naturaleza jurídica. En este sentido, la Vista Fiscal considera que existen algunos reparos en lo concerniente a la constitucionalidad del precepto acusado, ante la ausencia del procedimiento indicado.

Para precisar los aspectos que considera incongruentes, la Vista Fiscal sostiene que el artículo 26 de la ley 491 de 1999, acusado, creó el artículo 247B, norma que ya existía en virtud del artículo 9º de la Ley 365 de 1997 y que describe dentro del capítulo de lavado de activos el reato de Omisión de Control. Esta situación para el Procurador, constituye un yerro importante, porque genera inseguridad jurídica en la adecuación punitiva o en la resolución de situación jurídica. También puede conducir erradamente a que se considere derogado el artículo 9º y en consecuencia inexistente el punible allí contenido.

En ese orden de ideas, considera la Procuraduría que la norma acusada puede ser contraria al principio de legalidad, más aún, cuando tan sólo se hace una enunciación de las penas pero no se establecen en modo alguno los límites temporales para cada una, esto es, cuál es el término máximo de la suspensión de la obra o actividad, del cierre, ni el monto máximo o

mínimo de la multa. Tampoco se indica en que caso hay lugar a imponer una u otra medida, lo cual evidencia una total ausencia de criterios de dosificación punitiva, lo cual conlleva igualmente la violación del principio de proporcionalidad.

Además, para suplir esta falencia, considera la Vista Fiscal que no es procedente acudir a los criterios enunciados en el artículo 61 del Código Penal, por cuanto estos fueron diseñados para personas naturales y son a todas luces inaplicables tratándose de personas jurídicas o sociedades de hecho. Cualquier argumento que indique el fallador entonces, a la hora de aplicar la disposición normativa, será sin duda alguna subjetivo, porque no hay parámetro o límite para las sanciones, y esa circunstancia puede generar arbitrariedades en la aplicación de la norma.

Finalmente, en opinión de la Vista Fiscal, el referido artículo 26 pareciera establecer como algo innovador la posibilidad de imponer penas privativas de la libertad a los representantes legales, funcionarios o gestores de los entes, cuando esto es de la esencia del Derecho Penal. Por ende, si bien lo que verdaderamente busca el precepto es extender los alcances del poder punitivo estatal a las personas jurídicas y sociedades de hecho, la redacción de la norma es inversa “pues pareciera que el legislador, parte casi de la preexistencia de las sanciones imponibles a las personas jurídicas, para añadir a éstas las que pueden afectar a las personas naturales”. Esta falencia, “que aisladamente no podría desencadenar la inconstitucionalidad que ahora se impetra, evidencia ligereza en la redacción del texto, que por ser incompleto resulta absolutamente inoperante y en consecuencia desconoce el principio de eficacia. (...) En ese orden de ideas, prolongar la existencia del artículo cuestionado, en los términos descritos por el legislador, es inocuo.”

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 26 (incisos 1º y 5º) de la Ley 491 de 1999, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una ley de la República.

Un primer asunto procesal: ausencia de cosa juzgada.

2. Según la demanda, el artículo acusado es inconstitucional por una suerte de omisión legislativa que afecta el debido proceso, teniendo en cuenta que el tipo penal no incluye las reglas procedimentales que permitan su aplicación, y que no es posible subsanar esa falencia con las disposiciones existentes en el ordenamiento. Por su parte, la Procuraduría considera que, fuera de lo anterior, la norma acusada desconoce también el principio de legalidad, pues enuncia las penas aplicables pero no establece los límites temporales para cada una de ellas, ni en qué caso hay lugar a imponer una u otra medida, lo cual evidencia una total ausencia de criterios de dosificación punitiva, que igualmente afecta el principio de proporcionalidad. Sin embargo, algunos intervinientes consideran que esos cargos no deben ser estudiados y no procede una decisión de fondo por cuanto existe cosa juzgada constitucional, en la medida en que esta Corporación se pronunció con anterioridad sobre el artículo acusado, en las sentencias C-320/98 y C-674/98. Comienza pues la Corte por analizar si ha operado o no la cosa juzgada constitucional en relación con el artículo acusado, y si procede o no un examen de fondo de los cuestionamientos constitucionales de la actora y de algunos de los intervinientes.

3. El artículo 243 de la Carta señala que los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada. Ello implica, en términos generales que, con el fin de imprimir seguridad al tráfico jurídico, las decisiones judiciales de la Corte Constitucional, son “definitivas y no controvertibles”¹, razón por la cual, el Decreto 2067 de 1991 consagra la improcedencia de recurso alguno en contra de estas providencias. Esta figura, que implica la imposibilidad de estudiar nuevamente aspectos de una norma sobre los que se ha pronunciado previamente la Corte, se ha denominado “cosa juzgada absoluta”.

Ahora bien, la Corte ha precisado en varias oportunidades cuáles son los alcances de la cosa juzgada constitucional² y en consecuencia, - acogiendo la doctrina fijada en su momento por la Corte Suprema de Justicia³-, ha establecido criterios definidos para determinar las atribuciones de la cosa juzgada en cada caso específico. Así, cuando la Corte confronta la norma acusada con la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no limita los alcances de su decisión, el pronunciamiento respectivo tiene el valor de cosa juzgada absoluta. Por el contrario, si la Corte limita los efectos de su fallo, la cosa juzgada es relativa. Por ejemplo, ha dicho esta Corporación, en varias oportunidades, que si el estudio de exequibilidad de una

norma recae exclusivamente sobre aspectos formales o de competencia, tales como el trámite legislativo, exceso en facultades extraordinarias, promulgación, ausencia de sanción presidencial⁴, etc., el fallo proferido tiene el carácter de “cosa juzgada relativa”⁵. Por consiguiente, de manera general, los fallos sobre cosa juzgada relativa expresamente limitan el alcance de la misma, pues restringen la decisión al preciso ámbito de análisis que se ha llevado a cabo.

4- En tal contexto, esta Corporación ha precisado que no existe cosa juzgada constitucional absoluta en los casos de objeción presidencial, por cuanto en tales eventos, el examen constitucional se limita al estudio de los reparos expresamente formulados por el jefe de Estado. Por consiguiente, en caso de que la Corte declare infundadas las objeciones, las disposiciones respectivas pueden ser acusadas por los ciudadanos, y procede una decisión de fondo, siempre y cuando los cargos planteados por el ciudadano demandante no coincidan con las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente en su oportunidad. Así, expresamente la sentencia C-256 de 1997, (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) concluyó al respecto lo siguiente:

“Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad (artículos 167 y 241-8 C.P.), ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte.

(...)

Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio.”⁶ (Las

subrayas son fuera del texto original) .

5. En el caso que nos ocupa, algunos de los intervinientes interpretan que frente al artículo 26 de la Ley 491 de 1999 ha operado la figura jurídica de la cosa juzgada absoluta, y por consiguiente consideran que esta Corporación debe inhibirse en el conocimiento de la norma acusada. Esos argumentos no son de recibo pues no tienen en cuenta los específicos criterios bajo los cuales fueron proferidas las sentencias.

Dos sentencias han sido proferidas por esta Corporación en relación con el artículo 26 de la ley 491 de 1999. Sin embargo, tales providencias, que son la C-320 de 1998 y la C-674 de 1998, tienen su fundamento en una objeción presidencial relacionada con la inconstitucionalidad de la figura de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, y en especial su responsabilidad objetiva, y en modo alguno hacen referencia a la naturaleza específica del procedimiento a aplicar en estos eventos, que es el cargo esencial de la demanda, ni sobre la eventual indeterminación de las penas, que es el cuestionamiento de la Vista Fiscal. En efecto, tal y como lo señala la sentencia C-320 de 1998, la norma sobre la cual el Presidente fijó su objeción, fue la siguiente:

“Artículo 26. Créase el artículo 247 B cuyo tenor es el siguiente:

Personas Jurídicas. Para los delitos previstos en los artículos 189, 190, 191 y 197 y en el capítulo anterior, en los eventos en que el hecho punible sea imputable a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente, además de las sanciones de multas, cancelación del registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad o cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones, podrá imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, directivos o funcionarios involucrados, por acción o por omisión, en la conducta delictiva.

Si la conducta punible se ha realizado en forma clandestina o sin haber obtenido el correspondiente permiso, autorización o licencia de la autoridad competente, se presumirá la responsabilidad objetiva de la persona jurídica. (Se subraya la parte objetada).”

Por consiguiente, la objeción presidencial en esa oportunidad recayó sobre el texto antes descrito y se fundamentó en las siguientes consideraciones:

“1. Objeción contra el artículo 26 del proyecto de ley

El Presidente de la República señala que la presunción de responsabilidad objetiva contemplada en el artículo 26 del proyecto de ley, desconoce el artículo 29 de la Carta, que proscribe tal tipo de responsabilidad por actos delictivos, puesto que contempla el supuesto contrario: la presunción de inocencia.”

La sentencia se centró entonces en el alcance de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, y en la posibilidad de que éstas fueran sujetos activos de delitos, sin que la Corte hubiera analizado aspectos procedimentales, ni si las penas se encontraban o no predeterminadas. En ese orden de ideas, la sentencia C-320 de 1998, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, dijo lo siguiente:

“La norma objetada no descarta que el hecho punible pueda concretarse en cabeza de la persona jurídica. Así como una persona natural, por ejemplo, puede incurrir en el delito tipificado en el artículo 197 del C.P., por fabricar una sustancia tóxica sin facultad legal para hacerlo, es posible que ello se realice por una persona jurídica, en cuyo caso de acreditarse el nexo entre la conducta y la actividad de la empresa, el juez competente, según la gravedad de los hechos, estará facultado para imponer a la persona jurídica infractora una de las sanciones allí previstas.

En supuestos como los considerados en los tipos penales - relativos a los delitos de peligro común o de menoscabo al ambiente -, la persona jurídica puede soportar jurídicamente atribuciones punitivas. La sanción de naturaleza penal significa que la conducta reprobada merece el más alto reproche social, independientemente de quien la cometa. Si la actividad la realiza la persona jurídica, si ella se beneficia materialmente de la acción censurada, no se ve por qué la persecución penal habrá de limitarse a sus gestores, dejando intocado al ente que se encuentra en el origen del reato y que no pocas veces se nutre financieramente del mismo. Se sabe que normalmente la persona jurídica trasciende a sus miembros, socios o administradores; éstos suelen sucederse unos a otros, mientras la corporación como tal permanece. La sanción penal limitada a los gestores, tan sólo representa una parcial reacción punitiva, si el beneficiario real del ilícito cuando coincide con la persona jurídica se rodea de una suerte de inmunidad. La mera indemnización de perjuicios, como compensación patrimonial, o la sanción de orden administrativo, no expresan de manera

suficiente la estigmatización de las conductas antisociales que se tipifican como delitos.

(...)

De la misma manera que el legislador en diversos órdenes parte de la premisa según la cual las personas jurídicas voluntariamente se apartan de la ley y se exponen en consecuencia a tener que soportar en razón de sus actos u omisiones ilícitas las respectivas imputaciones que son el presupuesto de posteriores sanciones, puede el mismo órgano soberano en los supuestos que establezca y a propósito de conductas susceptibles de llevarse a cabo por ellas, disponer que tales entes, al coordinar medios ilícitos con el fin de perseguir sus intereses, autorizan al juez competente a dar por configurado el presupuesto para aplicar en su caso la sanción penal prevista en la ley.

(...)

La determinación de situaciones en las que la imputación penal se proyecte sobre la persona jurídica, no encuentra en la Constitución Política barrera infranqueable; máxime si de lo que se trata es de avanzar en términos de justicia y de mejorar los instrumentos de defensa colectiva. Es un asunto, por tanto, que se libra dentro del marco de la Carta a la libertad de configuración normativa del legislador y, concretamente, a su política sancionatoria, la cual puede estimar necesario por lo menos en ciertos supuestos trascender el ámbito sancionatorio donde reina exclusivamente la persona natural - muchas veces ejecutora ciega de designios corporativos provenientes de sus centros hegemónicos -, para ocuparse directamente de los focos del poder que se refugian en la autonomía reconocida por la ley y en los medios que ésta pone a su disposición para atentar de manera grave contra los más altos valores y bienes sociales.

De conformidad con lo expuesto, la imputación de responsabilidad penal a la persona jurídica en relación con los delitos a que se ha hecho mención, no viola la Constitución Política. De otra parte, tratándose de personas jurídicas y sociedades de hecho, la presunción de responsabilidad, apoyada en la prueba sobre la realización clandestina del hecho punible o sin haber obtenido el correspondiente permiso, tampoco comporta quebranto de la Constitución Política. Las actividades peligrosas que subyacen a los tipos penales descritos, autorizan plenamente al legislador a calificar la responsabilidad de un sujeto con base en determinados hechos. La realización de una actividad potencialmente peligrosa para la

sociedad – sujeta a permiso, autorización o licencia previa -, sin antes obtenerlos, denota un grado de culpabilidad suficiente para que el legislador autorice al juez competente para tener a la persona jurídica colocada en esa situación como sujeto responsable del hecho punible. De otro lado, la realización clandestina del hecho punible, manifiesta un comportamiento no solamente negligente sino específicamente dirigido a causar un daño y, por consiguiente, sobre él puede edificarse un presupuesto específico de responsabilidad.

(...)

Dado que a la persona jurídica y a la sociedad de hecho, sujetas a una sanción penal, se les debe garantizar el debido proceso – en los términos de la ley y en lo que resulte aplicable según su naturaleza -, la Corte considera que la expresión “objetiva” que aparece en el último inciso del artículo 26 del proyecto es inexecutable. No se puede exponer a un sujeto de derechos a soportar una condena por la mera causación material de resultados externos, sin que pueda presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, incluidas las que podrían derivar en la exoneración de su responsabilidad.

Justamente, la posibilidad de que el legislador pueda legítimamente encontrar que en ciertas hipótesis la persona jurídica es capaz de acción en sentido penal, lleva a la Corte a descartar para estos efectos la “responsabilidad objetiva”, la cual en cambio sí puede tener acomodo en lo relativo a la responsabilidad civil (C.P., art. 88).

En consecuencia, la parte resolutive de la mencionada sentencia declaró “infundadas” las objeciones presidenciales formulados respecto del artículo 26 del proyecto de ley 235/96 Senado – 154/96 Cámara, “por el cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones”, salvo en lo que se refiere a la expresión “objetiva”, que fue declarada inexecutable.

Conforme a lo anterior, la sentencia C-320 de 1998 no implica cosa juzgada en relación con el cargo presentado por la demandante, ni con los cuestionamientos formulados por la Procuraduría, puesto que esa providencia se refirió a un problema específico, esto es, si puede o no imponerse responsabilidad objetiva a las personas jurídicas y penalizarse su actividad ilícita, mientras que la demandante sustenta su acusación en la ausencia de un procedimiento específico para que pueda imponerse esa responsabilidad penal, mientras que la Vista Fiscal cuestiona la indeterminación de las penas.

6. En ese mismo orden de ideas, la sentencia C-674 de 1998, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, tampoco configura cosa juzgada, por cuanto recae sobre las mismas objeciones presidenciales, una vez que el Congreso modificó el proyecto de ley respectivo, de conformidad con lo señalado por la Corte en la sentencia C-320 de 1998. Por ello la sentencia C-674 de 1998 señaló que “la Corte se abstendrá de conocer de las modificaciones introducidas a los textos objetados, toda vez que algunas son producto de declarar fundadas las objeciones y, otras, no guardan relación alguna con el tema de la objeción, punto al cual se limita la competencia de la Corte (Subrayas no originales)”. La parte resolutive de esa sentencia declaró entonces exequibles los artículos 21 y 26 del proyecto de ley 235/96 Senado - 154/96 Cámara, “por el cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones”, pero exclusivamente “en lo que se refiere a las objeciones examinadas” (Las subrayas fuera del texto)

7. No existe entonces cosa juzgada constitucional absoluta respecto del artículo acusado, pues no sólo los cargos de la demandante y los cuestionamientos de la Vista Fiscal son distintos a los de la objeción presidencial, sino, además, porque expresamente la Corte, reconociendo el alcance restringido de su competencia cuando examina las objeciones presidenciales, limitó la cosa juzgada respecto del artículo en mención. Esto significa que la cosa juzgada recae únicamente sobre el tema de la posibilidad de que la ley imponga responsabilidad penal a las personas jurídicas, que fue el asunto estudiado en las sentencias C-320 de 1998 y C-674 de 1998 de objeciones presidenciales. Por ende, procede un examen material de otras acusaciones contra el artículo acusado, como pueden ser los cuestionamientos de la Vista Fiscal sobre la indeterminación de la pena, o el cargo de la actora sobre ausencia de procedimiento aplicable. Entra pues la Corte a estudiar estos aspectos.

El principio de estricta legalidad y la prohibición de la ambigüedad en la descripción de las penas.

8- El principio de legalidad penal constituye una de las principales conquistas del constitucionalismo, pues constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, ya que les permite conocer previamente las conductas prohibidas y las penas aplicables. De esa manera, ese principio protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo

estatal. Por eso es natural que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (CP art. 29)7.

Esta Corte ha precisado además (Ver sentencia C-559 de 1999, MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamentos 15 y ss) que en materia penal, el principio de legalidad en sentido lato o reserva legal, esto es, que la ley debe definir previamente los hechos punibles, no es suficiente, y debe ser complementado por un principio de legalidad en sentido estricto, también denominado como el principio de tipicidad o taxatividad, según el cual, las conductas punibles y las penas deben ser no sólo previa sino taxativa e inequívocamente definidas por la ley, de suerte, que la labor del juez penal se limite a verificar si una conducta concreta se adecua a la descripción abstracta realizada por la ley. Sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, pues sólo así protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal. En efecto, únicamente si las descripciones penales son taxativas, pueden las personas conocer con exactitud cuáles son los comportamientos prohibidos, y la labor de los jueces, en el proceso de adecuación típica, se limita a determinar si, conforme a los hechos probados en el proceso, el acusado cometió o no el hecho punible que se le imputa.

9- El principio de taxatividad penal implica no sólo que las conductas punibles deben estar descritas inequívocamente sino que las sanciones a imponer deben estar también previamente determinadas, esto es, tiene que ser claro cuál es la pena aplicable, lo cual implica que la ley debe señalar la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo. En efecto, según la Carta, nadie puede ser juzgado sino “conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” (CP art. 29), lo cual significa, para lo relativo a la pena, que es el legislador, única y exclusivamente, el llamado a contemplar por vía general y abstracta la conducta delictiva y la sanción que le corresponde. Por su parte, el artículo 15-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 9º de la Convención Interamericana señalan que a nadie se le “puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito”, lo cual significa que la pena tiene que estar determinada previamente en la ley pues sólo así puede conocerse con exactitud cuál es la pena más grave aplicable. Por consiguiente, la Corte coincide con la Vista Fiscal en que si la norma acusada no establece claramente, ya sea de manera directa, ya sea por remisión a

otras disposiciones legales, cuáles son las penas aplicables, entonces se encuentra viciada de inconstitucionalidad, pues, contrariamente a lo ordenado por la Carta y por los pactos internacionales de derechos humanos, en últimas sería el funcionario judicial, ex post facto, quien definiría las sanciones, y no la ley en abstracto y de forma previa.

Una obvia pregunta surge entonces: ¿se encuentran predeterminadas las penas en la disposición acusada?

10- La norma demandada señala que en los eventos en que ciertos hechos punibles sean imputables a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente, “además de las sanciones de multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones podrá imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, directivos o funcionarios involucrados, por acción o por omisión en la conducta delictiva.”. Sin embargo, la Corte se cuestiona en qué eventos puede imputarse a una persona jurídica un hecho punible, pues esa conducta no se deduce de la norma.

Ahora bien, con relación a la sanción, tal y como lo señala la Vista Fiscal, este artículo acusado prevé dos tipos de sanciones: así, unas penas son imponibles a las personas jurídicas y a las sociedades de hecho, mientras que otras sanciones privativas de la libertad pueden ordenarse contra las personas naturales, representantes legales, directivos o funcionarios involucrados. Y, como se verá, en ninguno de los dos casos, la disposición define con claridad la punibilidad.

11- Así, si el delito es cometido por la persona jurídica, la norma enuncia varias sanciones como la multa, la cancelación del registro mercantil, la suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o el cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones. Sin embargo, como bien lo señala la Vista Fiscal, en ningún momento la disposición señala cuándo debe el juez aplicar una u otra sanción, ni especifica sus límites, pues no establece cuál es el término máximo de la suspensión de la obra o actividad, o del cierre, ni el monto máximo o mínimo de la multa. Por consiguiente, la Corte coincide con el Procurador en que esa mera enunciación de sanciones penales, sin definir límites y elementos ciertos de

aplicación de las distintas penas, viola del principio de legalidad, pues será el fallador, con criterios subjetivos, quien determine, con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, cuál es la pena aplicable.

12- La situación es igualmente ambigua en relación con las personas naturales. En efecto, en este caso, la disposición acusada supone la comisión de un delito por parte de la persona jurídica y, después de autorizar para ella ciertas penas, faculta al juez para imponer a los representantes legales, directivos o funcionarios “involucrados”, por acción u omisión, en la conducta delictiva, sanciones privativas de la libertad, pero sin definir el máximo ni el mínimo ni tampoco la correspondencia entre cada una de las posibles penas y las diversas conductas contempladas en los artículos 189, 190, 191 y 197 del Código Penal.

Como puede observarse, escapando a todos los principios del Derecho Penal y contrariando las garantías constitucionales de la libertad y del debido proceso, el juez resulta autorizado por la norma para imponer, si quiere, “sanciones privativas de la libertad”. Es cierto que alguien podría afirmar que esas penas son las mismas señaladas en los artículos 189, 190, 191 y 197 del Código Penal, pero no está claro que lo sean, pues de la letra de la norma no surge esa relación. Y en Derecho Penal no puede admitirse la analogía ni la extensión de unas normas a otras para la consagración de penas.

Además, en un Estado de Derecho (CP art. 1º) lo debido es que las penas, dados los supuestos de los delitos a los que corresponden, se apliquen; no que el juez decida si las aplica o no, y menos que pueda escoger la pena aplicable, entre varias posibles.

Por todo ello, la Corte considera que la Vista Fiscal acierta en señalar que la norma acusada desconoce el principio de legalidad, puesto que las penas no están claramente determinadas.

Otras violaciones del principio de legalidad: indeterminación parcial de la conducta y del procedimiento.

13- Fuera de lo anterior, que es de por sí suficiente para concluir que la disposición acusada es inconstitucional, la Corte no puede dejar de constatar otras ambigüedades de esa norma penal.

Así, en relación con las personas naturales, la propia descripción penal es indeterminada. En efecto, los sujetos activos de los hechos punibles a los que se refiere la norma son, al tenor de su texto, los representantes legales, directivos y funcionarios de la persona jurídica “delincuente”, mientras que el núcleo rector es que aparezcan “involucrados”, por acción u omisión, en la conducta delictiva. Sin embargo, allí no hay verdadera definición de una conducta típica. Estar “involucrado” en unos hechos que configuran delito no implica necesariamente haber cometido el delito ni ser copartícipe del mismo, y menos que el sujeto sea culpable ni penalmente responsable. Estoy “involucrado” en un proceso penal cuando alguien me sindicó o me señala como persona que ha tenido que ver o que ha tomado parte en los hechos, pero de la sindicación o señalamiento no se deriva mi culpabilidad ni mi responsabilidad penal, ni el grado de las mismas, lo que debe ser definido judicialmente previo un debido proceso tramitado con la totalidad de las garantías constitucionales.

Así, la sola circunstancia de ser “involucrado” a unos hechos que son punibles no puede constituir un tipo penal, ni tampoco ser la conducta punible como tal. Atribuir a esa situación la consecuencia según la cual el juez “puede” imponer al sujeto “sanciones privativas de la libertad” lleva, ni más ni menos, a dejar en blanco tanto la conducta punible como la pena misma. Y eso es claramente inconstitucional.

14- Igualmente, esta Corporación también considera que, como bien lo señala la actora, existe una cierta indeterminación en el procedimiento que debe seguirse para sancionar a las personas jurídicas, pues la ley no prevé un procedimiento especial para tal efecto, y no es claro que pueda aplicarse integralmente y de manera inequívoca el procedimiento penal ordinario, designado básicamente para enjuiciar a las personas naturales. Un simple ejemplo lo muestra: es discutible si en la investigación penal de una persona jurídica es procedente o no definir su situación jurídica. Así, las medidas de aseguramiento previstas por el ordenamiento procesal vigente -como la detención, la caución, la conminación y la prohibición de salir del país- están referidas esencialmente a las personas naturales, y su aplicación a las personas jurídicas resulta muy problemática. Por ejemplo, no se entiende muy bien cómo puede privarse de su libertad a una persona jurídica, o prohibírsele salir del país. Por ende, algunos intérpretes podrían concluir que en estos casos no procede definir la situación jurídica, y que esta fase es innecesaria, por no ser posible aplicarle a la persona jurídica ninguna medida de aseguramiento; sin embargo, conforme al estatuto procesal, la definición de la situación jurídica es un paso necesario del procedimiento, cuya pretermisión

podría entonces ocasionar nulidad de lo actuado. Además, otros intérpretes podrían concluir que a una persona jurídica podrían imponérseles algunas formas de conminación y caución, con lo cual no queda claro si esa fase procesal es o no necesaria.

Esta indeterminación parcial del procedimiento para el juzgamiento de las personas jurídicas también desconoce el debido proceso y el principio de legalidad, por la inexistencia o ausencia de las “formas propias de un juicio” definidas en “leyes preexistentes”, las cuales son necesarias para poder investigar y juzgar a alguien -sea persona natural o persona jurídica- por la comisión de un hecho punible. En efecto, conforme a la Carta, para que se puedan imponer sanciones penales, no basta que la ley describa el comportamiento punible sino que además debe precisar el procedimiento y el juez competente para investigar y sancionar esas conductas (CP arts 28 y 29). Por ende, para que puedan sancionarse penalmente a las personas jurídicas, no es suficiente que el Congreso defina los delitos y las penas imponibles sino que debe existir en el ordenamiento un procedimiento aplicable. Esto no significa que la ley deba obligatoriamente establecer un procedimiento especial completo para enjuiciar a las personas jurídicas, pues muchas de las disposiciones del estatuto procesal ordinario, previsto para personas naturales, son perfectamente adaptables para la investigación de las personas jurídicas. Sin embargo, el Legislador debe al menos establecer una normas, que pueden ser poco numerosas, pero que sean suficientes para solucionar los interrogantes que suscita la aplicación a las personas jurídicas de un procedimiento penal diseñado exclusivamente para enjuiciar a personas naturales.

Control constitucional, principio de conservación del derecho y descripciones penales ambiguas

15- Por todo lo anterior, la Corte considera que, por evidentes problemas de técnica legislativa, la norma acusada es ambigua y desconoce el principio de legalidad. Nuevamente esta Corporación resalta que si en general en todos los campos del derecho, la buena técnica jurídica es siempre recomendable, en el campo penal es no sólo importante sino imprescindible, pues los defectos de redacción de una disposición, que generen ambigüedad penal, implican en general la inconstitucionalidad de la norma en cuestión.

Igualmente, la Corte reitera que en estos casos de ambigüedad en los tipos penales, ya sea por indeterminación de la conducta o de la sanción, no es procedente que, por medio de una

sentencia de exequibilidad condicionada, esta Coporación precise cuál es la conducta verdaderamente penalizada, o cuál es la sanción imponible, entre el grupo de aquellas que pueden subsumirse en la ambigua descripción legal que ha sido acusada. En efecto, como lo dijo la sentencia C-559 de 1999, MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamentos 19 y ss, en esos eventos el principio de conservación del derecho sólo puede tener una operancia muy limitada, pues la Carta ha señalado con claridad que corresponde al Legislador, y no al juez constitucional, establecer los delitos (CP art. 29). Por ende, en estos casos, en general la decisión adecuada es declarar la inconstitucionalidad del tipo penal ambiguo, a fin de evitar que los jueces asuman la elaboración de la política criminal, función que no les corresponde.

Por todo lo anterior, la disposición acusada deberá ser retirada del ordenamiento y así se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

16- La Corte precisa que la declaración de inexecutable del artículo 26 de la Ley 491 de 1999 no implica, en manera alguna, un cambio de jurisprudencia en relación con las sentencias C-320 de 1998 y C-674 de 1998, que señalaron que la ley podía imponer responsabilidad penal a las personas jurídicas, ya que éstas pueden ser sujetos activos de distintos tipos penales, en particular de aquellos que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad, o afectar bienes jurídicos con clara protección constitucional, como el medio ambiente. Sin embargo, la promulgación de esos tipos penales debe respetar el principio de legalidad, por lo cual, deben aparecer claramente predeterminados las conductas punibles, las sanciones y el procedimiento para imponerlas. La inconstitucionalidad de la disposición acusada deriva entonces de la indefinición de esos aspectos, pero no implica ninguna modificación de la doctrina constitucional desarrollada en esas sentencias, pues nada en la Constitución se opone a que la ley prevea, en ciertos casos, formas de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

La presente decisión de inexecutable del artículo 26 de la ley 491 de 1999 es entonces consistente con las sentencias C-320 de 1998 y C-674 de 1998, que en su momento mantuvieron en el ordenamiento esa disposición. Lo que sucede es que la particularidad que tienen los procesos por objeciones constitucionales restringe la competencia de la Corte, por

lo cual, en esas sentencias, esta Corporación se limitó a examinar los reparos formulados por el Presidente, pero no realizó un examen integral de la norma revisada; en cambio, en el presente caso, un estudio global de la disposición acusada frente a toda la Carta, que es el propio de las demandas de inconstitucionalidad, permitió detectar vicios de inconstitucionalidad que obligan a retirarla del ordenamiento, pero sin que se modifique la doctrina desarrollada en las sentencias C-320 de 1998 y C-674 de 1998.

17- Finalmente, la Corte hace un llamado al Legislador para que si, dentro de su libertad de configuración política, considera necesaria la penalización de conductas que afectan el medio ambiente, debe otorgar todas las garantías constitucionales a los posibles sujetos activos, pues el principio de legalidad de la conducta, de la pena y del procedimiento se convierte en un imperativo de obligatorio cumplimiento.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 26 de la ley 491 de 1999.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-843/99

RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONA JURIDICA Y TIPO PENAL EN BLANCO/SEGURO ECOLOGICO (Salvamento de voto)

es claro que el argumento acogido por la mayoría, en el sentido de que el precepto acusado no predetermina las penas imponibles a los sujetos activos del delito, carece de total fundamento pues está visto que el mismo hace referencia expresa a las sanciones aplicables e igualmente, en el contexto de las normas que consagran los delitos contra el medio ambiente, a los mecanismos a partir de los cuales dichas penas debían ser valorada por el operador jurídico. En estricto derecho, atendiendo a la clasificación que la doctrina hace de las conductas delictivas, se trata de un tipo penal en blanco cuya característica principal está en no describir en forma completa la conducta, resultando necesario remitirse, para efectos de su adecuación típica, a otros dispositivos contenidos en el mismo ordenamiento jurídico o en otro distinto. Esta circunstancia particular, que desde luego no da lugar a la declaratoria de inexequibilidad del tipo, fue extrañamente ignorada en la Sentencia y, por supuesto, no permitió adelantar un análisis juicioso de constitucionalidad de la norma acusada, en armonía con las demás disposiciones de la ley que hacían referencia expresa al tema. Que no exista un procedimiento específico para juzgar a las personas jurídicas, tampoco es un hecho imputable a la norma demandada, pues, como ha quedado visto, su alcance es eminentemente sustancial y de ninguna forma procesal. Ello se aprecia, no sólo evaluando su verdadera naturaleza jurídica constitutiva de una conducta típica y antijurídica, sino también a partir de su inclusión en el "TITULO VII bis" del Código Penal, a la sazón creado e introducido a dicho ordenamiento por la precitada Ley 491 de 1999. Si en realidad el

legislador se ha abstenido de expedir las normas que fijen el trámite a seguir para sancionar penalmente a las personas jurídicas, se trata de una omisión legislativa absoluta, que según la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, da lugar a un fallo inhibitorio y no a la declaratoria de inexecutable del texto normativo sometido al control de constitucionalidad. Disentimos de la decisión mayoritaria que en forma equivocada opto por retirar del ordenamiento jurídico el artículo 26 de la Ley 491 de 1999, desconociendo su verdadero alcance e ignorando lo dicho en las Sentencias C-320 y C-674 de 1998 de esta Corporación, que previamente habían estudiado la norma encontrándola ajustada al texto Superior.

Referencia. Expediente D-2348

Norma acusada: artículo 26 de la Ley 491 de 1999.

Nos permitimos salvar el voto en el asunto de la referencia por las razones que a continuación resumimos.

Según lo expuesto por la mayoría, el dispositivo acusado viola el principio de estricta legalidad penal, ya que no define en forma clara las penas descritas ni el procedimiento que debe seguirse para su aplicación. En relación con lo primero, se dijo en la Sentencia que la norma comportaba “una mera enunciación de sanciones penales, sin definir límites y elementos ciertos de aplicación de las distintas penas...” siendo el fallador “...con criterios subjetivos, quien determine, con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, cual es la pena aplicable.” Respecto a lo segundo, se afirmó que “...existe una cierta indeterminación en el procedimiento que debe seguirse para sancionar a las personas jurídicas, pues la ley no prevé un procedimiento especial para tal efecto...”

A nuestro juicio, los fundamentos que avalan la declaratoria de inexecutable de la norma acusada no son imputables a su texto, en cuanto que por su intermedio sólo se buscaba ampliar el marco de acción de algunos comportamientos típicos y antijurídicos que ponen en grave riesgo la seguridad pública y los recursos naturales, haciéndolos extensivos a las personas jurídicas y a sus representantes legales en los términos fijados por la misma ley.

Para explicar el verdadero sentido y alcance de la norma impugnada, resulta de importancia destacar que según lo preceptuado en el artículo 80 de la Constitución Política, al Estado le corresponde prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, como también

sancionar aquellas conductas que atenten contra el ecosistema, procurando la consecuente reparación de los daños que se le puedan ocasionar. En desarrollo de tales objetivos, el título III de la Ley 491 de 1999 se dedica a reformar y adicionar el Código Penal (C.P.) en lo relativo a los delitos ambientales, con el ánimo de mejorar y optimizar la operatividad de la justicia en este campo.

Así, los artículos 14, 15, 16 y 17 de dicho ordenamiento legal modifican aquellos delitos que atentan contra la seguridad pública, como son el incendio (art. 189 del C.P.), el daño en obra de defensa común (art. 190 del C.P.), la provocación de inundación o derrumbe (art. 191 del C.P.) y la tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos (art. 197 del C.P.). Igualmente, los artículos 18 y siguientes incluyen un nuevo título en el Código Penal que denomina “Delitos Contra los Recursos Naturales y el Ambiente”, y fijan para éstos nuevos tipos penales y para aquellos que fueron reformados, algunas disposiciones de aplicación común referidas a las penas accesorias (art. 27), a la confluencia de sanciones administrativas (art. 28) y a las circunstancias de atenuación y agravación punitiva (arts. 29 y 30)-.

Dentro de este contexto, tal como se anunció, el artículo 26 acusado hacía extensiva la responsabilidad penal de los delitos que atenten contra la seguridad pública y los recursos naturales, a las personas jurídicas y a sus representantes legales, directivos o funcionarios, cuando éstos, por acción u omisión, participan o incurren en tales comportamientos delictivos. Sobre este particular, la norma enjuiciada señalaba:

“Artículo 26. Créase el artículo 247B cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 247B. Personas jurídicas. Para los delitos previstos en los artículos 189, 190, 191 y 197 y en el capítulo anterior, en los eventos en que el hecho punible sea imputable a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente, además de las sanciones de multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones podrá imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, directivos o funcionarios involucrados, por acción o por omisión, en la conducta delictiva.

“Si la conducta punible se ha realizado en forma clandestina o sin haber obtenido el

correspondiente permiso, autorización o licencia de la autoridad competente se presumirá la responsabilidad de la persona jurídica.”

Del contenido material de la norma citada se infiere, sin lugar a equívocos, que en relación con las personas jurídicas, las sanciones a imponer se circunscriben a aquellas que le pueden ser imputables y que se concretan, según el propio dispositivo, a las de: “multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad o cierre temporal o definitivo del establecimiento”. Atendiendo al principio de interpretación sistemática y armónica de la ley, la aplicación de estas penas se sujeta a los lineamientos fijados en el propio Código Penal, tal como fue reformado y adicionado por la propia Ley 491 de 1999.

Sobre este particular ya la Corte había tenido oportunidad de pronunciarse, precisamente, al declarar infundadas las objeciones formuladas por el Presidente de la República contra la norma que ahora es retirada del ordenamiento jurídico:

“Es evidente que las sanciones a ser aplicadas a las personas jurídicas serán aquéllas susceptibles de ser impuestas a este tipo de sujetos y siempre que ello lo reclame la defensa del interés protegido. En este sentido, la norma examinada se refiere a las sanciones pecuniarias, a la cancelación del registro mercantil, a la suspensión temporal o definitiva de la obra y al cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones. Esta clase de sanciones – que recaen sobre el factor dinámico de la empresa, su patrimonio o su actividad – se aviene a la naturaleza de la persona jurídica y, en modo alguno, resulta contraria a las funciones de la pena. Por el contrario, su imposición en muchos casos constituye la única manera de no dejar indemnes a los verdaderos beneficiarios del delito y de expresar de manera inequívoca la relevancia social de los bienes jurídicos afectados.”
(Sentencia C-320/98, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Entratándose de las personas naturales que actúan en representación de los entes societarios, fácil es concluir que su responsabilidad está circunscrita a las penas privativas de la libertad que se encuentran establecidas en aquellos punibles que buscan proteger la seguridad pública y el menoscabo al ambiente, las cuales le son aplicables en la medida en que se demuestre su participación y responsabilidad en el ilícito. A este respecto, resulta también de interés destacar lo dicho en la sentencia precedente, en la que se afirmó:

“No encuentra la Corte que viole la Constitución Política que se establezca, en el evento descrito por la norma, una sanción privativa de la libertad aplicable a los representantes legales, directivos o funcionarios de la persona jurídica o de la sociedad de hecho beneficiaria del ilícito penal. El hecho típico y antijurídico al cual se refiere la disposición analizada no es otro que el previsto en los artículos 189, 190, 191 y 197 del Código Penal, de suerte que si el incendio, el daño en obras de defensa, la provocación de inundación o derrumbe, o la tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos, se vincula de manera directa con la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, no resulta en modo alguno desproporcionado ni irrazonable que el legislador señale a cargo de sus administradores sanciones privativas de la libertad.”

Con ello, es claro que el argumento acogido por la mayoría, en el sentido de que el precepto acusado no predetermina las penas imponibles a los sujetos activos del delito, carece de total fundamento pues está visto que el mismo hace referencia expresa a las sanciones aplicables e igualmente, en el contexto de las normas que consagran los delitos contra el medio ambiente, a los mecanismos a partir de los cuales dichas penas debían ser valorada por el operador jurídico. En estricto derecho, atendiendo a la clasificación que la doctrina hace de las conductas delictivas⁸, se trata de un tipo penal en blanco cuya característica principal está en no describir en forma completa la conducta, resultando necesario remitirse, para efectos de su adecuación típica, a otros dispositivos contenidos en el mismo ordenamiento jurídico o en otro distinto. Esta circunstancia particular, que desde luego no da lugar a la declaratoria de inexecutable del tipo, fue extrañamente ignorada en la Sentencia y, por supuesto, no permitió adelantar un análisis juicioso de constitucionalidad de la norma acusada, en armonía con las demás disposiciones de la ley que hacían referencia expresa al tema.

Ahora bien, que no exista un procedimiento específico para juzgar a las personas jurídicas, tampoco es un hecho imputable a la norma demandada, pues, como ha quedado visto, su alcance es eminentemente sustancial y de ninguna forma procesal. Ello se aprecia, no sólo evaluando su verdadera naturaleza jurídica constitutiva de una conducta típica y antijurídica, sino también a partir de su inclusión en el “TITULO VII bis” del Código Penal, a la sazón creado e introducido a dicho ordenamiento por la precitada Ley 491 de 1999. Si en realidad el legislador se ha abstenido de expedir las normas que fijen el trámite a seguir para sancionar penalmente a las personas jurídicas, se trata de una omisión legislativa absoluta,

que según la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, da lugar a un fallo inhibitorio y no a la declaratoria de inexecutable del texto normativo sometido al control de constitucionalidad.

Pero además, si no está previsto en el ordenamiento un trámite especial para juzgar personas jurídicas, es evidente que, en lo pertinente, a éstas le es aplicable el procedimiento fijado para las personas naturales que, en mayor medida, está diseñado para garantizar el derecho fundamental al debido proceso. De esta manera, si en el curso del juicio el representante legal de la entidad considera que se le ha violado al ente societario su derecho a la defensa, tal como puede ocurrir tratándose de personas naturales, el ordenamiento jurídico tiene previstos los mecanismos legales adecuados para enderezar la actuación judicial irregular -nulidades y recursos-.

Sobre este punto resulta pertinente destacar, que si bien las sociedades constituyen una persona -jurídica- distinta de los socios que la integran, lo cierto es que sus actuaciones se ejecutan a través de sus órganos internos de dirección, los cuales son manejados por personas naturales quienes en últimas son las llamadas a responder por los actos del ente societario. Ello, por supuesto, justifica que el procedimiento establecido para juzgar a las personas naturales se haga extensivo a las personas jurídicas. Para tales efectos, el artículo 31 de la Ley 491 de 1999 dispuso que: “La Fiscalía General de la Nación, capacitará adecuadamente a los Fiscales y Miembros del Cuerpo Técnico de Investigaciones con el fin de tener la idoneidad técnica para instruir las infracciones tipificadas en las anteriores disposiciones.”

En estos términos, disintimos de la decisión mayoritaria que en forma equivocada optó por retirar del ordenamiento jurídico el artículo 26 de la Ley 491 de 1999, desconociendo su verdadero alcance e ignorando lo dicho en las Sentencias C-320 y C-674 de 1998 de esta Corporación, que previamente habían estudiado la norma encontrándola ajustada al texto Superior.

Eduardo Cifuentes Muñoz

Vladimiro Naranjo Mesa

Magistrado

Magistrado

Fecha ut supra

2 Ver entre otras las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-456/98; C-342/98; C-115/99; C-131/99

3 Corte Constitucional . Sentencia C-003/93. M.P. Ciro Angarita Barón.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-256/98. M.P. Dr. Fabio Morón.

5 Ver la sentencia C-004/93. M.P. Ciro Angarita Barón.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-256 de 1997..

7 Ver, entre otras, las sentencias C-127 de 1993, C-344 de 1996 y C-559 de 1999

8 Cfr. Alfonso Reyes Echandía, tratado de " Derecho Penal" (Parte General), editorial Temis, pág. 113.