Sentencia C-922/01

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO-Aplicación de normatividad anterior y nueva

TRANSITO DE LEY PROCESAL-Aplicación inmediata de nueva normatividad/TRANSITO DE LEY SUSTANCIAL-Inconstitucionalidad por aplicar nueva normatividad a circunstancias anteriores

NORMA ACUSADA-Oscuridad

TRANSITO DE LEGISLACION PROCESAL-Efectos en el tiempo

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO-Sanciones

TRANSITO DE LEGISLACION SUSTANCIAL-Efectos en el tiempo/REGIMEN CAMBIARIO-Sanciones en operaciones de competencia de la DIAN

NORMA ACUSADA-Interpretación en el sentido que producen efectos/NORMA LEGAL-Interpretación en el sentido que produce efectos

NORMA LEGAL-Interpretación que la hace superflua

TRANSITO DE LEY PENAL-Efectos en el tiempo

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD PENAL-Aplicación en materia sustancial y procedimental

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Aplicación de garantías superiores en materia penal/INFRACCION Y SANCION-Legalidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Normas preexistentes

INFRACCION CAMBIARIA-Sanciones en materia de competencia de la DIAN/INFRACCION CAMBIARIA-Juzgamiento según normas preexistentes al acto que se imputa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION-Favorabilidad

El principio de legalidad de las sanciones indica de un lado que corresponde al legislador crear, modificar o suprimir los tipos penales y establecer, modificar o suprimir sanciones. De otro significa también que dicho señalamiento debe ser anterior al hecho que se pretende sancionar. No obstante, este último alcance del principio de legalidad de las sanciones no es absoluto, pues una persona puede resultar sancionada conforme a una ley que no estaba vigente al momento de cometer el delito o la falta, siempre y cuando sea más favorable que la que tenía vigencia en el momento en que se infringió la ley.

INFRACCION CAMBIARIA-Régimen sancionatorio más favorable

NORMA ACUSADA-Efectos constitucionales e inconstitucionales/PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN NORMA SANCIONATORIA-Efectos constitucionales e inconstitucionales

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO-Régimen transitorio

Referencia: expediente D-3434

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º del Decreto 1074 de 1999.

Actor: Alvaro Edgar Hernández Conde

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., agosto veintinueve (29) de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Álvaro Edgar Hernández Conde, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 241, numerales 4º y 5º, de la Constitución Política, demandó ante esta Corte la inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto 1047 de 1999, por considerarlo contrario al artículo 29 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la disposición demandada:

DECRETO NUMERO 1074 DE 1999

Por el cual se establece el régimen sancionatorio aplicable a infracciones cambiarias en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

...

“Artículo 2º. Régimen transitorio. Los procedimientos administrativos cambiarios adelantados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en los cuales se haya proferido y notificado acto de formulación de cargos a los presuntos infractores con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este decreto, continuarán tramitándose hasta su culminación conforme a lo previsto en el Decreto-ley 1092 de 1996.”

III. LA DEMANDA

El demandante considera que acorde con los principios derivados del debido proceso, aplicables también en el Derecho Administrativo Cambiario, la sanción administrativa debe ser preexistente a la comisión de la infracción respectiva.

A su juicio, la norma que demanda incumple la exigencia anterior, pues determina que la sanción aplicable al infractor del régimen cambiario, en ciertos casos será la señalada por una norma posterior a la infracción. En efecto, dice, si para la fecha de entrada en vigencia de la disposición que acusa, no ha sido notificado al contraventor el acto de formulación de cargos, en virtud de lo ordenado por ella la sanción aplicable será la señalada por la nueva norma y no en por la vigente en el momento de la comisión de la referida falta. Al respecto dice textualmente: “el artículo demandado (...) a pesar de ser transitorio, viola el debido proceso toda vez que exige, como requisito para continuar con la aplicación de la norma anterior, el hecho de haberse proferido y notificado al infractor cambiario el correspondiente acto de formulación de cargos antes de la entrada en vigencia del Decreto 1074 de 1999. En esta norma se olvidó que las disposiciones que versan sobre sanciones no pueden ser retroactivas y que su aplicación debe hacerse hacia el futuro.”.

Es decir, el impugnante sostiene que la norma acusada somete a la sanción prevista por el mismo Decreto en el que está insertada, a quienes incurrieron en infracción cambiaria con anterioridad a su vigencia, esto es, antes del 26 de junio de 1999, si aún no habían sido notificados del correspondiente pliego de cargos, vulnerando con ello el principio de la irretroactividad de la ley sancionatoria.

Para el demandante, la norma que impugna le da a la disposición sancionatoria efecto general inmediato, el cual sólo es permitido para las leyes procesales, sin consideración a que la sanción ostenta carácter sustantivo. Advierte que debido a su excesiva carga laboral, la DIAN está apenas iniciando las investigaciones de las infracciones que están a punto de prescribir, sometiendo a las sanciones previstas por el Decreto 1074 de 1999 aquellas cometidas antes de la entrada en vigencia de ésta normatividad, que eran juzgadas de forma más benévola de acuerdo con el Decreto 1092 de 1996.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

En representación de la Academia de la referencia, intervino en el proceso el doctor Bernardo Carreño Varela para discutir la constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente reconoce que la redacción del artículo demandado no es afortunada pues permite una lectura procesal y otra sustancial, y asegura que “si el artículo acusado se refiere únicamente a cuestiones procesales, como parece desprenderse de la lectura superficial del texto, es la repetición, innecesaria e incompleta de la Ley 153 de 1887.”

No obstante, dice, del contexto normativo de la disposición se deduce que la intención del legislador fue la de someter las conductas cometidas antes del 26 de junio de 1999 a la regulación de la nueva normatividad, la del Decreto 1074 de 1999, y en esa medida, le asiste razón al demandante con su reproche, pues acorde con los principios del debido proceso nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes.

Con un ejemplo matemático, la Academia demuestra además que la disposición atacada va en contravía del principio de igualdad, pues dependiendo de la fecha de notificación del pliego de cargos, el monto de la sanción impuesta para dos conductas que han sido

cometidas simultáneamente, difiere considerablemente.

Finalmente, la Academia de Jurisprudencia resalta que es deber del legislador, cuando concede al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, el de señalar con precisión el sentido en el cual debe legislarse, con el fin de evitar hechos como el de la norma demandada, en los que el Gobierno reguló aspectos relacionados con el debido proceso, que son de tratamiento restrictivo. Por ello, concluye, la ley habilitante es inconstitucional, pues no especificó el sentido en que debía desarrollarse la legislación extraordinaria, por lo cual, de contera, es inexecutable el Decreto acusado.

2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Con ponencia de la doctora Lucy Cruz de Quiñones, el Instituto de la referencia intervino en el proceso para solicitar a la Corte Constitucional que se abstenga de acoger los cargos de la demanda.

Para el Instituto, el Decreto 1074 de 1999 fue expedido con base en facultades extraordinarias conferidas por el artículo 93 de la Ley 488 de 1998, precisamente para modificar el capítulo segundo del Decreto 1092 de 1996. Esta modificación, contenida en la disposición acusada (artículo 2º del Decreto), se refiere a los procedimientos administrativos para determinar o sancionar las infracciones al Régimen Cambiario y, por tanto, no involucra aplicación retroactiva del régimen sancionatorio que se encuentra en el artículo 1º de dicho Decreto. Posiblemente, dice la interviniente, la norma puede resultar superflua, pues el procedimiento que debe aplicarse en los trámites de sanción cambiaria no recibió modificación alguna, sin embargo, esa circunstancia no hace que la norma devenga inconstitucional.

De cualquier manera, aun considerando que la norma acusada no se refiriera únicamente a aspectos procedimentales, sino que también abarcara aspectos sustanciales relativos al régimen sancionatorio, estima que ella permite la aplicación del principio de favorabilidad. Al respecto dice: “Tampoco puede afirmarse que el artículo 2º proscriba la aplicación de las normas contenidas en el artículo 1º cuando éstas resultaren favorables al infractor... “pues la aplicación retroactiva de la norma más favorable se haya permitida en materia sancionatoria aun cuando sea posterior, pero esta permisión tiene su ámbito de actuación en fase aplicativa, de manera que del texto acusado no contradice esta garantía.”

3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

En representación del organismo de la referencia, intervino en el proceso la ciudadana Luz Mary Cárdenas Velandia, quien solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

Para la entidad, el artículo 2º del Decreto 1074 de 1999 constituye una excepción al principio de la irretroactividad de la Ley, que no es inconstitucional porque deviene de la voluntad expresa del legislador extraordinario el darle aplicación hacia el pasado a sus disposiciones, y también porque establece un trato más favorable para los infractores del régimen cambiario, propugnando por la consecución del bien común, de acuerdo con razones políticas, económicas, sociales o de conveniencia.

Al respecto, la interviniente pone de manifiesto que la nueva legislación pretende reducir las sanciones para algunas infracciones al Régimen de Control de Cambios Internacionales, como las derivadas del incumplimiento de requisitos formales, aunque aumenta otras de mayor gravedad, en beneficio del bien común.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad legal prevista, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia con el fin de solicitar a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la norma o, en su defecto, que condicione su constitucionalidad, según las siguientes consideraciones.

El Procurador entiende que los procedimientos administrativos deben estar sujetos a los principios constitucionales derivados del debido proceso, que incluyen el derecho de defensa, la presunción de inocencia y el principio de favorabilidad, entre otros.

A su juicio, la norma demandada genera tanto efectos ultractivos como retroactivos: ultractivos para los infractores que incurrieron en la conducta reprochable bajo la vigencia del Decreto 1092 de 1996 y fueron notificados de la formulación de cargos antes del 26 de junio de 1999, y retroactivos para los que fueron notificados de los cargos con posterioridad a esa fecha.

Ahora, teniendo en cuenta que para el Ministerio Público la norma acusada es de carácter sustancial y no procedimental, pues el procedimiento establecido en el Decreto 1092 de 1996 no recibió modificación alguna, es lo cierto que la disposición quebranta el principio de legalidad de la sanción, pues permite que se aplique la norma posterior a conductas cometidas bajo la vigencia de otra ley, tomando como punto de referencia, no la fecha de la infracción sino la de el momento procesal de la notificación de la formulación de cargos.

Esta circunstancia hace que la Procuraduría se vea compelida a interpretar la norma en el sentido que sólo serán aplicables de manera retroactiva las disposiciones del Decreto 1074 de 1999 que establezcan sanciones más favorables para las conductas cometidas durante la vigencia del Decreto 1092 de 1996.

No obstante, como para el agente del Ministerio Público, la norma acusada genera inseguridad jurídica, en vista de la confusión a que podría llevar su falta de definición en torno al procedimiento aplicable y a la aplicación de las sanciones coexistentes, estima que la Corte debe declarar su inexequibilidad o, en su defecto, condicionar la constitucionalidad al entendido que las infracciones cometidas bajo la vigencia del Decreto 1092 de 1996 serán sancionadas conforme a la norma más favorable sin tener en cuenta el momento de la formulación de los cargos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. Por dirigirse la demanda contra normas que forman parte de un Decreto dictado por el

Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

El problema jurídico que se plantea en la demanda.

El referido Decreto, expedido con base en la facultades señaladas, consta de tres artículos. En el primero de ellos, que modifica el artículo 3° del Decreto ley 1092 de 1996, se señalan las sanciones a las cuales quedarán sujetas las personas o entidades que infrinjan el Régimen Cambiario, en operaciones cuya vigilancia y control sea competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En el segundo, que es el demandado, se indica que “(l)os procedimientos administrativos cambiarios adelantados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en los cuales se haya proferido y notificado acto de formulación de cargos a los presuntos infractores con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este decreto, continuarán tramitándose hasta su culminación conforme a lo previsto en el Decreto-ley 1092 de 1996.” Finalmente el tercer artículo del Decreto dispone la fecha de su entrada en vigencia.

A juicio del demandante, el artículo 2° del Decreto 1074 de 1999, a pesar de que en su redacción indica que “los procedimientos administrativos cambiarios” adelantados por la DIAN, en ciertos casos continuarán rigiéndose por la ley antigua y en otros por la nueva, lo cual haría entender que es una norma que regula los efectos en el tiempo de normas procesales o de ritualidad, en realidad no se refiere a ello, sino a la aplicación en el tiempo de las disposiciones sustanciales contenidas en el artículo 1° del mismo Decreto, que como se dijo, consagran las nuevas sanciones aplicables a quienes infrinjan el régimen cambiario. Por esta razón, estima que tal disposición es inconstitucional, en cuanto ordena que el infractor sea sancionado de conformidad con la nueva ley (Decreto 1074 de 1999), cuando a la fecha de su entrada en vigencia no haya sido notificado del acto de formulación de cargos, sin consideración al momento en el cual se cometió la infracción. En su sentir, la norma sancionatoria que debiera aplicarse, es la vigente en el momento de cometer la infracción, so pena de desconocer la garantía de legalidad de las penas que consagra el artículo 29 superior.

Algunos de los intervinientes acogen la interpretación que de la norma hace el demandante, y en consecuencia abogan por su inconstitucionalidad o por su constitucionalidad condicionada a la aplicación del principio de favorabilidad. Esta última es la posición de la vista fiscal. Otros, en cambio, indican que la disposición sólo regula aspectos procesales de los juicios de responsabilidad cambiaria, por lo cual no tiene el alcance que se le atribuye en la demanda, pero que aún si se refiriera a aspectos sustanciales como la aplicación de un régimen sancionatorio u otro, no sería inconstitucional por la vigencia del principio de favorabilidad. Finalmente, la DIAN estima que la disposición no es inconstitucional porque el legislador tiene libertad para decretar la retroactividad de la ley nueva cuando ello contribuye al bien común, además de que en el caso presente, en ciertos eventos la nueva norma es más favorable a los infractores.

Conforme con lo expuesto, es menester que la Corte desentrañe el sentido de la disposición demandada, para establecer si ella desconoce el principio de irretroactividad de la ley

sancionatoria.

El sentido y alcance del artículo 2° del Decreto 1074 de 1999

3. El artículo demandado dispone de un lado la aplicación de la ley antigua (Decreto 1092 de 1996) a los procedimientos administrativos cambiarios adelantados por la DIAN en los cuales, a la entrada en vigencia de la nueva ley (Decreto 1074 de 1999), ya se hubiere proferido y notificado acto de formulación de cargos; y de otro, implícitamente dispone la aplicación de la ley nueva a aquellos procedimientos de la misma naturaleza en los cuales, a tal fecha de entrada en vigencia, no se hubiere proferido y notificado el mencionado acto.

El demandante aduce que los efectos en el tiempo del tránsito de legislación que regula la disposición, no se refieren a las normas rituales que regulan los procedimientos administrativos de responsabilidad cambiaria, sino a las sustanciales que definen las sanciones aplicables a las infracciones de esa naturaleza. El asunto es importante, pues si lo regulado fuera el tránsito de leyes procesales, la aplicación inmediata de la nueva ley a procesos en curso en principio no desconocería la Constitución¹, al paso que si tratara del tránsito de leyes sustanciales que fijan un régimen sancionatorio, la aplicación de la nueva ley a infracciones administrativas cometidas con anterioridad a su vigencia, sería inconstitucional (salvo el caso en que la nueva ley fuera favorable al infractor), por violación del artículo 29 de la Constitución Política en el inciso en que dispone:

“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Visto lo anterior, la Corte encuentra que la disposición demandada es ciertamente oscura, y que admite dos interpretaciones cada una de las cuales debe ser examinada frente a la Constitución:

a. En primer lugar, la norma permite una lectura literal, conforme a la cual ella regula los efectos en el tiempo del tránsito de legislación de carácter procedimental. Las expresiones “los procedimientos administrativos cambiarios ...en los cuales se haya proferido y notificado acto....continuarán tramitándose hasta su culminación conforme a lo previsto en el Decreto Ley 1092 de 1996” parecen referirse a ello. Esta interpretación literal, sin embargo, llevaría a concluir que la disposición es superflua, o que en realidad nada dice, pues estaría regulando un tránsito de legislación que no se ha producido. En efecto, el Decreto 1074 de 1999 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 93 de la Ley 488 de 1999, para “expedir el régimen sancionatorio en materia cambiaria”. Ese régimen sancionatorio estaba contenido hasta entonces en el Decreto 1092 de 1996, y el nuevo Decreto, expedido con base en las facultades referidas, vino a modificarlo. No obstante, la modificación fue solamente parcial, pues el único artículo reformado fue el tercero, que contenía las sanciones aplicables a quienes infringieran el régimen cambiario en operaciones cuya vigilancia y control fueran de competencia de la DIAN. El procedimiento administrativo cambiario que debe seguirse para la imposición de las sanciones, contenido en el Capítulo III (artículos 4° y siguientes) del Decreto 1092 de 1996, no sufrió ninguna modificación. Así, el nuevo Decreto dentro del cual se inserta la disposición acusada, no contiene ninguna reforma del régimen procedimental. Por ello, la lectura literal de la norma

acusada llevaría a concluir que ella dispone que la legislación procedimental antigua continuará aplicándose a los procedimientos administrativos cambiarios en los cuales, a la fecha de su entrada en vigencia, ya se haya proferido y notificado acto de formulación de cargos. Lo cual, en estricto rigor, no era necesario decirlo puesto que no existe una nueva legislación procedimental, aparte que, por su puesto, aquellos procedimientos administrativos en los cuales si se hubiere proferido tal acto a tal fecha, también continuarán rigiéndose por el Decreto 1092 de 1996, pues no existe otra regulación aplicable.

b. Teniendo en cuenta que la interpretación literal expuesta lleva a concluir que la norma es superflua o innecesaria, cabe entonces entenderla de otra manera, si ella es leída dentro del contexto en el que está insertada, esto es el Decreto 1074 de 1999. Esta lectura armónica con el resto del Decreto, permite entender que aunque el tenor literal pareciera referirse a los efectos en el tiempo del tránsito de las normas relativas a los procedimientos aplicables para sancionar las infracciones cambiarias, en realidad lo que el legislador quiso fue regular los efectos del cambio de las normas sustanciales que fijan las sanciones por violación del régimen cambiario, pues la modificación legal fue ésta y no la de las normas de procedimiento. Esta lectura de la disposición aplicaría la inveterada norma de hermenéutica jurídica, según la cual las disposiciones deben entenderse en el sentido en el que producen efectos y no en el que no los producen.

Ahora bien, cada una de las dos interpretaciones de la norma acusada, deben ser objeto de examen de constitucionalidad separado.

Examen de constitucionalidad de la norma acusada.

4. En cuanto a la primera de las interpretaciones expuestas, según la cual la norma acusada regula el tránsito de normas procesales, como queda dicho ella hace que la disposición sea superflua. Ahora bien, el que una norma sea superflua o confusa, no la hace devenir en inconstitucional. En el caso presente, el artículo demandado que ordena que una normatividad ritual que no ha sido modificada continúe aplicándose, no tiene la virtualidad de desconocer las normas superiores.

5. En cuanto a la segunda interpretación, según la cual la norma acusada regula los efectos en el tiempo del tránsito de regulación sustantiva relativa a las sanciones aplicables por infracción del régimen cambiario, en operaciones cuya vigilancia y control fueran de competencia de la DIAN, la Corte observa lo siguiente: La Constitución regula expresamente en su canon 29 el tema de los efectos del tránsito de la ley penal en el tiempo. Al respecto, se recuerda, indica:

“nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio...”

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

Interpretando esta disposición superior la Corte ha dicho:

“En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, merece comentario especial la expresión contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” y el alcance que dicha expresión tiene en relación con los efectos de las leyes procesales en el tiempo. Al respecto, es de importancia definir si dicha expresión puede tener el significado de impedir el efecto general inmediato de las normas procesales, bajo la consideración según la cual tal efecto implicaría que la persona procesada viniera a serlo conforme a leyes que no son “preexistentes al acto que se le imputa.”

“En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las “leyes preexistentes” a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter substancial que definen los delitos y las penas. De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*. Pero las normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato.”² (Negrillas fuera del original).

6. Así pues, la Constitución prohíbe que alguien sea juzgado conforme a normas sustanciales que definan penas, que no sean preexistentes al acto que se imputa. Esta prohibición, aplicable en primer lugar a los juicios penales, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda la imposición de una sanción. En efecto, reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables *mutatis mutandi* las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente.³ Así por ejemplo, en la Sentencia C-386 de 1996, la Corte dijo:

“El derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, *mutatis mutandi*, en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado. Ahora bien, uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada.”

Aunque el aparte transcrito se refiere específicamente al derecho disciplinario como parte del derecho administrativo sancionador, las consideraciones recaen sobre este último en general. Posteriormente, en el mismo sentido anterior, en otro fallo la Corte especificó:

“La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso. Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los

derechos de los administrados. En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad.”⁴

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

7. Así las cosas, la Corte observa que la disposición que se acusa, en su segunda interpretación, en principio sería inconstitucional en cuanto ordena que en ciertos casos infracciones cometidas con anterioridad a su vigencia sean sancionadas de conformidad con normas que no habían sido expedidas para el momento de la comisión de la falta. En efecto, ella dispone que se apliquen las nuevas sanciones contenidas en el Decreto 1074 de 1999, del cual forma parte, a las contravenciones respecto de las cuales no se haya producido acto de formulación de cargos para la fecha de su entrada en vigencia. Obviamente, la infracción puede haberse cometido antes o después de la entrada en vigencia del nuevo Decreto, pero la aplicación de éste último no depende de la fecha en que se cometió la falta, sino de la circunstancia de si para tal fecha de entrada en vigencia se había o no notificado el referido acto. Así, contravenciones administrativas cometidas en vigencia de la normatividad antigua, pueden ser sancionadas conforme a normas inexistentes en el momento de su comisión.

La inconstitucionalidad se presentaría por violación del artículo 29 de la Carta, que prohíbe que alguien sea juzgado según normas que no sean preexistentes al acto que se le imputa. Pero además, como bien lo señala uno de los intervinientes, los efectos que tolera la disposición son contrarios al principio de igualdad. Ello es así porque es posible que dos infractores que incurran en la misma fecha en la misma falta, sean juzgados conforme a normas sancionatorias diversas, si respecto de uno de ellos, a la fecha de entrada en vigencia del nuevo Decreto, se ha proferido el acto tantas veces mencionado, y respecto del otro no.

8. No obstante, la Corte advierte que si bien la Constitución de manera general prohíbe la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionatorias, establece sin embargo una excepción a dicha prohibición general. Esta excepción se da en el caso en el cual las normas posteriores son más favorables al sancionado que las anteriores, pues entonces la retroactividad no sólo no es inconstitucional, sino que además tal aplicación retroactiva es ordenada por la Constitución . Así lo dice claramente el artículo 29 antes transcrito: “... En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”

El principio de legalidad de las sanciones indica de un lado que corresponde al legislador crear, modificar o suprimir los tipos penales y establecer, modificar o suprimir sanciones. De otro significa también que dicho señalamiento debe ser anterior al hecho que se pretende

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

De esta manera, la aplicación del nuevo régimen sancionatorio contenido en el Decreto 1074 de 1999, a infracciones cometidas con anterioridad a la fecha de su entrada vigencia, si respecto de ellas no se hubiere notificado acto de formulación de cargos para tal fecha, a pesar de erigirse en la aplicación retroactiva de disposiciones sancionatorias, no sería inconstitucional si el nuevo régimen fuera más favorable que el antiguo, contenido en el Decreto 1092 de 1996. Corresponde entonces estudiar si el nuevo régimen es más favorable que el anterior.

Al comparar el régimen sancionatorio consagrado en el Decreto 1092 de 1996, con el que establece el Decreto 1074 de 1999, la Corte aprecia que de manera general éste último establece sanciones más benignas que aquél. Así por ejemplo, por la no presentación de la declaración de cambio, el régimen antiguo fijaba una sanción del 5% del valor de la operación no declarada, y el nuevo la establece en el 1% del valor de dicha operación, sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales. Sin embargo, como la misma ciudadana que interviene en nombre de la DIAN lo pone de presente, las sanciones correspondientes a las infracciones más graves fueron incrementadas. Adicionalmente, algunas de las nuevas sanciones han sido determinadas de conformidad con parámetros distintos de los utilizados en el régimen anterior. Por ejemplo, antes se establecía que para ciertas contravenciones el monto de la sanción sería un porcentaje del valor de la operación, y ahora se determina que será un número fijo de salarios mínimos legales vigentes. Estos parámetros no son comparables para establecer de manera general qué régimen es más favorable al infractor, lo cual debe verse en cada caso.

Por todo lo anterior, la Corte estima que la disposición acusada, en su segunda interpretación, puede tener, en cada caso particular, efectos constitucionales o inconstitucionales, dependiendo de la favorabilidad o desfavorabilidad de la norma sancionatoria concreta del Decreto 1092 de 1996 o del Decreto 1074 de 1999, que en virtud de lo ordenado por ella, resulta aplicable a los infractores del régimen cambiario, que cometieron la contravención administrativa antes de la entrada en vigencia de éste último. En tal virtud, declarará la exequibilidad de esta última interpretación, condicionada a que la aplicación de la norma se restrinja a aquellos casos en que redunde en beneficio del infractor que cometió la contravención antes de su entrada en vigencia.

VII- 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 EXEQUIBLE el artículo 2° del Decreto 1074 de 1999, condicionado a que su aplicación se restrinja a las normas procedimentales que regulan los juicios de responsabilidad cambiaria, o que respecto de las normas sustanciales, se condicione su

aplicación a que las infracciones del Régimen Sancionatorio Cambiario, cometidas bajo la vigencia del Decreto 1092 de 1996, sean sancionadas conforme a la norma más favorable, háyanse o no formulado cargos.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre la aplicación general inmediata de nuevas normas procesales a trámites en curso, la jurisprudencia ha señalado que “la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que

hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sentencia C-619 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 Sentencia C-619 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

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.

4 Sentencia C- 564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.