

LA IMPOSICIÓN DE MULTAS POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS SOBRE COMPETENCIA, EQUIVALENTES HASTA POR 2.000 SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES, NO DESCONOCE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ART. 29 C.P.) EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

IV. EXPEDIENTE D-12594 - SENTENCIA C-394/19 (agosto 28)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma demandada

LEY 1340 de 2009
(Julio 24)

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

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

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

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

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

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

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte comenzó por estimar que la Sentencia C-475 de 2004 no tiene la virtud de surtir efectos de cosa juzgada sobre el aparte demandado del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009. Lo anterior pues la mentada cosa juzgada no parecería ser tan definitiva con ocasión del sentido opuesto que se reflejó en la Sentencia C-820 de 2005.

Posteriormente, luego de referirse al principio de legalidad en el marco de la Constitución Política y de resaltar la flexibilidad de tal principio en el derecho administrativo sancionatorio moderno, la Corte rememoró que han sido dos las posiciones que la jurisprudencia ha sostenido sobre la posibilidad de tasar las multas administrativas con base en el valor que tuvieran ciertas variables económicas en momento posterior a la comisión de la infracción que diera lugar a su aplicación. Así, por una parte, se recordó que mediante Sentencia C-475 de 2004 la Corte se opuso a que unas multas administrativas pudieran tener en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, así como la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha. Y por otra parte se señaló que, no obstante, mediante otras providencias - como la C-070 de 1996, la C-280 de 1996, la C-820 de 2005 y la C-412 de 2015 - y con fundamento en la necesidad de contrarrestar los efectos del fenómeno inflacionario sobre el valor de las multas a través del tiempo, la jurisprudencia admitió que las multas administrativas fueran tasadas en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Una vez descrito el anterior antagonismo jurisprudencial, la Corte se decantó por la última de tales posiciones, encontrando que, por virtud de la flexibilización del principio de legalidad que opera en materia de derecho administrativo sancionador, la norma impugnada guarda respeto por el artículo 29 superior.

4. Salvamento y aclaración de voto

El Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** salvó el voto en el presente asunto, por considerar que si bien es cierto el debido proceso, y específicamente el contenido de legalidad en tratándose de derecho sancionatorio -diferente al derecho penal- puede flexibilizarse en punto de las conductas o las sanciones, pues estas pueden ser “determinadas o determinables”, ello no puede extenderse al escenario en el que las dichas sanciones a imponer en todo caso no se delimiten por las normas preexistentes al momento de activar la conducta y en ese sentido por las consecuencias jurídicas concretas señaladas por el legislador para el momento de ejecución del acto que permite imponer la sanción. Así, lo “determinable” no puede negar la preexistencia y legalidad de las sanciones. En ese sentido, lo mínimo que debe garantizarse al sancionado es que aun cuando la sanción pueda ser “determinable”, ella responda al parámetro de imposición de sanción el momento en el cual se activa la conducta.

De otro lado, aseguró que con la norma en estudio lo que el legislador está generando, es que el sancionado deba cargar con la mora del Estado en el trámite sancionatorio; y ello por cuanto, le será aplicable una sanción diferente a la que se impondría al momento de concretar la conducta, lo cual obedece al tiempo que deja pasarse para tramitar e imponer la respectiva sanción.

Finalmente señaló que, aun cuando el sancionado sepa que la sanción que se le impondrá será tasada según el salario mínimo al momento de imposición de la misma, ello no garantiza el derecho al debido proceso y legalidad en tanto que, por ejemplo, el mismo sancionado no podría alegar un error sobre la sanción –ejecutar la conducta creyendo que la sanción era menor etc.-, de allí que las sanciones deben ser determinables, pero delimitadas al momento de concreción del comportamiento y no del momento de imposición de la sanción.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a algunas de las consideraciones en que se fundamentó esta sentencia.