

Bogotá, D.C., - 6 MAY 2019

4:44
JUN

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (parcial) de la Ley 1340 de 2009 *"Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia"*.

Actor: Camilo Pabón Almanza

Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Expediente D-12594

Concepto No. 006566

De conformidad con lo previsto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Camilo Pabón Almanza, quien en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1, de la Carta, solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 26 (parcial) de la Ley 1340 de 2009, cuyo texto se transcribe a continuación y se subraya lo demandado:

"LEY 1340 DE 2009

(JULIO 21 DE 2009)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 26º. 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 investigada; y, 5. El grado de participación de la persona implicada.



2. Parágrafo 3º del artículo 1º del Decreto Ley 1074 de 1999 “para la aplicación de las sanciones establecidas en el presente artículo, se tomará en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de la formulación del presente escrito”.

la fecha del pliego de cargos, respecto de la previsión legislativa según la cual la multa se tasa con el valor del salario a la fecha de imposición de la sanción?

3. Análisis de cosa juzgada constitucional material

La cosa juzgada constitucional es una figura que tiene fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, a través de la cual se otorga a las decisiones judiciales el carácter de *“inmutables, vinculantes y definitivas”* y que además, implica una *“restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto”*. La cosa juzgada material tiene como efecto una limitación al legislador, consistente en no reproducir el contenido material de una norma que fue retirada del ordenamiento jurídico a través de una declaratoria de inexecutable⁴.

Ahora bien, la expresión demandada relativa al monto de las multas para las personas naturales que incurran en alguna de las conductas descritas, dispone que estas se calcularán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, lo cual tiene un contenido normativo similar con el párrafo 3° del artículo 1° del Decreto Ley 1074 de 1999, que disponía que *“(…) para la aplicación de las sanciones establecidas en el presente artículo, se tomará en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, así como la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha, cuando sea el caso”*, declarado inexecutable mediante la Sentencia C-475 de 2004.

En dicha oportunidad la Corte sustentó la inconstitucionalidad del enunciado a partir de la consideración de que el Legislador *“(…) no cumplió con el requisito de determinación plena y previa de la cuantía de la multa”* porque *“(…) dicha cuantía aparece como ulteriormente determinable a partir del valor del salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, o de la tasa de cambio vigente en ese día y no en el momento de la comisión de la infracción”*, razón por la cual concluyó que la disposición objeto de control desconoció *“claramente el artículo 29 superior referente al principio de legalidad de las sanciones, conforme el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”*.

Adicionalmente, la Sala sostuvo que *“(…) quien incurre en la falta disciplinaria no tienen la posibilidad de conocer la cuantía de la multa correspondiente, pues en el momento en que infringe el régimen cambiario no sabe ni puede saber cuál será el valor del salario mínimo mensual legal o la tasa de cambio vigentes para la fecha - incierta también- en que se le formule el pliego de cargos”*.

⁴ Cfr. Sentencia C-100 de 2019.



Concepto No. 006566

En el caso sub examine, la disposición establece una sanción de multa en salarios mínimos mensuales legales vigentes en un momento posterior a la comisión de la infracción, esto es, una sanción no determinada previamente.

Para la Procuraduría General de la Nación, se encuentra configurada la cosa juzgada material porque aunque se trata de disposiciones jurídicas diferentes, puesto que la Corte declaró inexecutable una disposición por infracciones cambiarias que determinaba que la multa se determinaba por el valor del salario mínimo vigente a la fecha del pliego de cargos, el contenido normativo es idéntico al evaluado por la Corte Constitucional en la decisión citada. En efecto, en ambas disposiciones el legislador estableció la cuantía de la sanción en un momento ulterior al de la comisión de la conducta sancionable en el marco de procesos administrativos sancionatorios y, en consecuencia, se vulneran los principios de tipicidad y legalidad que conforman la garantía constitucional del debido proceso.

En palabras de la Corte Constitucional “[e]l principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento. Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones ‘determinables’ con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida. Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa”⁵.

En este orden de ideas, la norma bajo análisis es contraria al principio constitucional de legalidad, en la medida en que el legislador no determinó plena y previamente la cuantía de la multa a imponer. Esto es así porque el valor del salario mínimo mensual legal es objeto de modificaciones periódicas, lo que implica que el sujeto sancionado no tiene la posibilidad de conocer la cuantía de la sanción que le va a ser impuesta, bien sea al momento de formular el pliego de cargos o al momento de imponer la sanción.

Para el Ministerio Público, no existe duda de la aplicación de los principios que rigen el derecho al debido proceso en el ejercicio del poder punitivo del Estado, el que se manifiesta, entre otros, a través de la imposición de las sanciones administrativas, y el correspondiente deber de aplicar criterios que aseguren los derechos de los administrados, como lo es que la sanción esté contemplada en una ley que determine

en forma previa, taxativa, clara e inequívoca, así como la razonabilidad y proporcionalidad de la misma, a efectos de evitar al máximo la discrecionalidad del operador⁶, en cumplimiento de su función de garantía del derecho a la libertad de las personas y asegurar la igualdad ante el poder punitivo estatal⁷.

Bajo las anteriores precisiones, se evidencia la inconstitucionalidad del aparte demandado en consideración a las razones de la decisión contenida en el precedente horizontal (sentencia C-475 de 2004), por violar el derecho al debido proceso y el principio de legalidad inmerso en el mismo (Art. 29 C.P.); y la prohibición al legislador de reproducir textos declarados inconstitucionales mientras subsista el parámetro constitucional que sirvió de fundamento de la declaratoria de inexequibilidad (Art. 243 C.P.).

Finalmente, el Ministerio Público considera importante aclarar que la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "*al momento de la imposición de la sanción*", contenida en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, no implica que la disposición no se pueda aplicar por cuenta de que no contiene una regla específica sobre el valor de los salarios, esto es, al momento de la imposición de la sanción, o al momento de la comisión de los hechos. En efecto, El título V de la Ley 1340 regula el régimen sancionatorio por violación de las disposiciones sobre protección de la competencia, justamente, en los artículos 25 y 26, pero no regula el trámite aplicable para su imposición.

Ahora bien, de conformidad con el capítulo II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (arts. 47-52), que se ocupa de regular el procedimiento administrativo sancionatorio, los preceptos del Código se aplican a lo no previsto por leyes especiales, por lo que resultan aplicables a los procedimientos sancionatorios contemplados en la Ley 1340 de 2009. Así mismo, se deben aplicar los principios contenidos en esta normativa, que dispone que se aplican en el derecho administrativo sancionatorio, entre otros, el principio de legalidad de la sanción, razón por la cual el valor de las multas debe ser el del momento de la comisión del hecho.

En consecuencia, el Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional que se esté a lo resuelto en la sentencia C-475 de 2004 y como consecuencia declarar la inexequibilidad del aparte demandado contenido en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C- 564 de 2000. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-653 de 2001. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

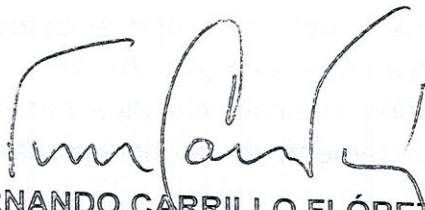


Concepto No. 006566

4. Conclusión

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Sala Plena de la Corte Constitucional **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-475 de 2004 y que en consecuencia declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "*al momento de la imposición de la sanción*", contenida en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

DYM/AVM