

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-394 DE 2019 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

Magistrado Ponente

Dr. Álvaro Tafur Galvis

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ANTECEDENTES.....	3
3. PROBLEMA JURÍDICO.....	6
4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	7
5. DECISIÓN.....	13
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....	13

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-394 DE 2019 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

Magistrado Ponente

Dr. Cristina Pardo Schlesinger

1. Introducción

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Camilo Pabón Almanza demandó la expresión ***“al momento de la imposición de la sanción”*** que contiene el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 por considerar que vulnera los artículos 13, 29 y 243 de la Constitución Política. Mediante Auto del primero (01) de marzo de 2018, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda y le otorgó al demandante el término de ley para que la corrigiera de acuerdo con las consideraciones de dicho auto. A lo anterior, el ciudadano actor contestó solicitando la admisión de la demanda con la exclusión del cargo fundado en la violación del derecho a la igualdad que prevé el artículo 13 de la Carta. Así, a través de Auto del quince (15) de marzo de 2018 la Corte admitió la acción *“por la eventual violación de los artículos 29 y 243 de la Carta con ocasión de los cargos formulados en la demanda”*. Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría General de la Corte para permitir la participación ciudadana.

2. Norma Acusada

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

*“LEY 1340 de 2009
(Julio 24)*

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

*El Congreso de Colombia,
DECRETA:*

[...]

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

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

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

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

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

La Demanda

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

Para demostrar lo anterior el demandante trajo a colación un aparte del numeral 7 de la parte motiva de la Sentencia C-475 de 2004, en donde la Corte estudió la constitucionalidad del párrafo 3º del artículo 3º del Decreto Ley 1092 de 1996, tal y como este quedó reformado por el artículo 1º del Decreto 1074 de 1999. En dicha ocasión, para fundamentar su decisión de expulsar del ordenamiento jurídico la norma acusada que tasaba unas sanciones administrativas tomando en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del respectivo pliego de cargos o la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha, según fuera el caso,

la Corte manifestó que *“(...) dicha cuantía aparece como ulteriormente determinable a partir del valor del salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, o de la tasa de cambio vigente en ese día y no en el momento de la comisión de la infracción. (...) En otras palabras, en el momento de la falta la sanción no aparece plenamente determinada, sino ulteriormente determinable. Esta circunstancia hace que la disposición que se estudia desconozca claramente el artículo 29 superior referente al principio de legalidad de las sanciones, conforme el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. En tal virtud, será retirada del ordenamiento.”*. Así, con base en tal extracto jurisprudencial, el demandante concluyó que *“la sanción debe ser plenamente determinada con base en el momento en el cual se comete la infracción [pues] (...) si no es ajustada a la Constitución una norma en la que se prevea que la sanción se calculará con el salario vigente al momento de abrir la investigación (formulación de cargos), mucho menos lo será una norma que prevea que la sanción se calculará al momento de finalizar la investigación (momento de la imposición de la multa)”*.

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

Por otra parte, para fundamentar su cargo por la eventual violación del artículo 243 de la Carta (cosa juzgada constitucional), el actor sostuvo que la inconstitucionalidad de la expresión legal demandada ya había sido resuelta por la Corte cuando, en la aludida Sentencia C-475 de 2004, se declaró la inexecutable del parágrafo 3° del artículo 1° del Decreto - Ley 1074 de 1999 y que, por ende, *“(e)l legislador ya sabía desde 2004, que no podía prever que las sanciones se tasarían con base en el salario mínimo que fuera ulterior al momento de cometer la falta [sin perjuicio de lo cual] (...) en 2009 reprodujo ese contenido inconstitucional en el artículo 26 [de la ley 1340 de 2009]”*

Por las anteriores razones, el actor solicitó que declarara la inexecutable de la expresión **“al momento de la imposición de la sanción”** contenida en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009; todo ello sin perjuicio de que mediante escrito obrante a folios 19 a 22 del plenario, el actor sugiriera que la Corte debería proceder a *“[integrar] a la*

discusión constitucional el artículo 25 [de la Ley 1340 de 2009], por tener un contenido normativo idéntico al acusado en la demanda frente al artículo 26 (sic)”.

Intervención de Carlos Hernando Puerto Quiroga

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

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

Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

A través del ciudadano Diego Fernando Fonnegra Vélez, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó que se declarara la executable de la expresión legal demandada.

En su escrito, el representante del Ministerio defendió la norma que contiene la expresión legal impugnada indicando que la misma se encuentra dirigida a la consecución de un fin constitucionalmente válido, cual es la represión de las conductas anticompetitivas. Así mismo, señaló que *“en situación análoga”* al caso que ocupa ahora a la Corte, mediante Sentencia C-561 de 2015 esta Corporación declaró la executable de las disposiciones para entonces demandadas; esto es el numeral 10 (parcial) del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, el literal a) del numeral 11 (parcial) del mismo artículo, y el párrafo 3º (parcial) del artículo 61 ibídem.

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

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

En su alegada condición de miembros activos de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana, los ciudadanos Sandra Marcela Martínez Padrón y Luis Fernando Rodríguez Castiblanco sostuvieron que como *“la*

norma demandada reproduce materialmente el contenido previamente declarado inexecutable por la Corte Constitucional en [Sentencia C-475 de 2004]”, existe una cosa juzgada material en materia constitucional que amerita que la Corte se esté a lo resuelto en dicha sentencia.

Concepto del Ministerio Público

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

Como sustento de su solicitud el Ministerio Público sostuvo que, aunque la norma declarada inexecutable mediante la Sentencia C-475 de 2004 es distinta de la que ahora se demanda, *“el contenido normativo [de ambas normas] es idéntico (...) [pues] en ambas disposiciones el legislador estableció la cuantía de la sanción en un momento ulterior al de la comisión de la conducta sancionable en el marco de procesos administrativos sancionatorios (...)”*. Además, para la Vista Fiscal la inexecutable se justifica en que, al igual a como sostuvo la Corte en la referida Sentencia C-475 de 2004, *“el valor del salario mínimo mensual es objeto de modificaciones periódicas, lo que implica que el sujeto sancionado no tiene la posibilidad de conocer la cuantía de la sanción que le va a ser impuesta, bien sea al momento de formular el pliego de cargos o al momento de imponer la sanción”*; situación que se opone a que la sanción a imponer esté legalmente prevista de modo previo, taxativo, claro e inequívoco, *“a efectos de evitar al máximo la discrecionalidad del operador”*.

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

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

3. Problema Jurídico

Para desatar la controversia constitucional planteada, la Corte considera que debe dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

¿Vulneró el legislador la prohibición de que trata el artículo 243 de la Constitución (cosa juzgada constitucional) cuando incluyó la expresión legal demandada en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, a pesar de que mediante Sentencia C-475 de 2004 la Corte ya había declarado la inexequibilidad del parágrafo 3º del artículo 1º del Decreto 1074 de 1999?

¿Vulneró el legislador el principio de legalidad que incorpora el derecho al debido proceso de los destinatarios abstractos de las sanciones previstas por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 cuando estipuló que el monto de las multas de que trata dicha norma fuera hasta por el equivalente a una suma que, en términos nominales, sólo se puede determinar al momento de su imposición?

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

SOLUCIÓN DEL ANTAGONISMO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA POSIBILIDAD DE VALORAR LAS SANCIONES QUE SE IMPONGAN EN DESARROLLO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MODERNO, CON FUNDAMENTO EN EL SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL RESPECTIVAMENTE VIGENTE

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

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

Como se alcanzó a esbozar al comienzo del numeral 3 *supra*, una de las razones –tal vez la razón fundamental- que subyace al principio de legalidad del derecho punitivo reside en controlar la arbitrariedad de la Administración mediante la aplicación del axioma *nullum crimen nulla poena sine lege praevia*. Por ello, mediante **Sentencia C-653 de 2001** la Corte explicó que en desarrollo del poder punitivo del Estado éste *“debe respetar en todo caso las garantías del derecho fundamental al debido proceso destinado a (...) proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial y asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo del Estado”*. Más concretamente, al explicar cómo logra el principio de legalidad obstaculizar la arbitrariedad estatal, la Corte señaló, por ejemplo, que la tipicidad o la legalidad en sentido estricto, *“se refiere al carácter inequívoco de cómo se tipifica la conducta y cuál es la sanción, para que no exista cabida a la subjetividad o arbitrariedad en la aplicación de la norma por el juez (...)”*

De lo explicado bajo el numeral 4 *supra* se desprende que la flexibilización del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador establece barreras a la arbitrariedad de la Administración, al circunscribir la discrecionalidad de esta última a aspectos exclusivamente complementarios de tipos conductuales o de sanción previamente previstos por el órgano legislativo. Sobre este aspecto resulta pertinente

recordar cómo la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que *“el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas.”* Bajo esta perspectiva, **se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando [por el Legislador] se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.”** (Énfasis fuera de texto).

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

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

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

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

dichos salarios tenga como motivación la determinación de las multas tasadas con base en dicho indicador.

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

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

Podría argumentarse en todo caso que, por su naturaleza anualmente variable, el salario mínimo mensual legal no permite establecer el monto exacto de la pena en momento previo a la comisión de la conducta sancionable. Tal pensamiento, no obstante, deja de lado que el monto de la pena no se determina en montos nominales sino en montos reales, para los cuales el legislador ha acudido a dicho factor como **método de indexación**. Este método de indexación ya ha sido avalado en su constitucionalidad por la Corte. Por ejemplo, en Sentencia **C-070 de 1996** esta Corporación manifestó que *“(e)l fenómeno de desactualización de las cuantías en pesos, adoptadas como parámetro para regular la agravación de las penas, ha venido siendo contrarrestado, y sus efectos distorsionadores corregidos por el Legislador mediante el establecimiento de cuantías fijadas en salarios mínimos, ajustando automáticamente el valor de los bienes en la economía. La demora en la actualización de las normas penales no puede tener como efecto la restricción de otros bienes jurídicos (...)”*. Ese mismo año y en el mismo sentido, mediante Sentencia **C-280 de 1996** la Corte indicó que *“(l)a Corte considera que tampoco hay violación de la tipicidad de la sanción pues la multa hace referencia a un monto de salarios diarios devengados al momento de la sanción, lo cual es*

*determinable con precisión, y la indexación es un proceso técnico exacto que se efectúa con base en la evolución de los índices oficiales del nivel de precios.”. Posteriormente, mediante Sentencia **C-533 de 2001**, la Corte señaló que “No es el objeto de esta sentencia, entrar a revisar la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley 599 de 2000, pero sí es preciso destacar que el numeral 3º señala al juez penal los criterios de valoración que debe aplicar para determinar el monto de la multa en un caso particular y concreto, sin que esta exceda del límite máximo de 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Situación acorde con el desarrollo del principio de legalidad de la pena, previsto en el artículo 29 de la Constitución”. Luego, mediante Sentencia **C-820 de 2005** ya citada en esta providencia, la Corte sostuvo:*

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

En efecto, cuando los artículos 188 y 188 A, disponen que la pena para los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas incluyen además de la pena de prisión una multa de cincuenta (50) a cien (100) y seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales respectivamente, define con certeza el ámbito de la sanción pecuniaria de tal forma que el ciudadano sabe el marco de la cuantía de salarios mínimos legales mensuales a que puede ser condenado en caso de cometer las infracciones penales mencionadas.

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

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

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

“(c)omo se puede observar en el texto de la norma demandada, el Congreso de la República al establecer en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 que el incumplimiento de lo prohibición allí contemplada da lugar a la imposición de una sanción que oscila entre uno y mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, en nada riñe con Constitución Política, ya que indica el parámetro máximo de la multa, lo que garantiza los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos que las autoridades expidan como consecuencia de su aplicación.”

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

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

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

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

5. Decisión

La Sala plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- 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.

6. Análisis y conclusiones

- Como corolario de lo expuesto a lo largo de esta providencia, la Corte estima que Sentencia C-475 de 2004 no tiene la virtud de surtir efectos de cosa juzgada (CP, art. 243) sobre el aparte demandado del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009. Lo anterior pues la mentada cosa juzgada no parecería ser tan definitiva con ocasión del sentido opuesto que se reflejó en la Sentencia C-820 de 2005.
- Por otra parte, la Corte encontró que, por virtud de la flexibilización del principio de legalidad que opera en materia de derecho administrativo sancionador, la norma impugnada guarda respeto por el artículo 29 superior; situación que deriva en su declaratoria de exequibilidad.