

Bogotá, 20 de febrero de 2024.

H. Magistradas y Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Ciudad

Ref: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de la Ley 2195 de 2022.

JAIME EDUARDO CHAVES VILLADA, identificado con cédula de ciudadanía 13.069.694 expedida en Pasto, en mi condición de ciudadano colombiano, en ejercicio de mi derecho político a interponer acción pública de inconstitucionalidad para defender la Constitución e impugnar la validez de la leyes o parte de ellas, consagrado en los artículos 40, numeral 6°, y 242 de la Carta, me permito acudir ante la Corte Constitucional para solicitar la declaratoria de **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión “*e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales*”, contenida en el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022.

## **I. NORMA ACUSADA**

A continuación se transcribe el texto literal e integral del artículo 8° de la Ley 2195 de 2022 y se resalta la expresión normativa que ahora se demanda:

### **“LEY 2195 DE 2022**

*(enero 18)*

*Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022*

### **PODER PÚBLICO-RAMA LEGISLATIVA**

*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.*

**ARTÍCULO 8o.** *Adiciónese el artículo [34-6](#) a la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:*

**Artículo [34-6.](#) *Caducidad de las investigaciones administrativas.* La facultad sancionatoria administrativa prevista en el artículo [34](#) de la Ley 1474 de 2011 podrá ejercerse por las autoridades competentes en el término de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial, mediante la cual se declare la responsabilidad penal de los administradores, funcionarios o**

*empleados de las personas jurídicas o sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia o en firme el reconocimiento de un principio de oportunidad en favor de los mismos, que hayan quedado ejecutoriados o en firme con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley e **independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales.***

*Constituye falta gravísima para el funcionario de la autoridad competente que no inicie actuación administrativa, estando obligado a ello, conforme los artículos [34](#), [34-1](#) y [34-5](#) de la Ley 1474 de 2011”.*

## **II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS.**

La expresión normativa acusada es contraria a varias de las garantías consagradas en el artículo 29 de la Constitución, el cual dispone:

*“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*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.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se le hay declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.*

## **III. ACLARACIÓN PREVIA. Ausencia de cosa juzgada constitucional.**

A pesar de que en tres oportunidades se ha demandado la expresión normativa que ahora nuevamente se impugna, no existe cosa juzgada constitucional. En efecto, las demandas radicadas con los números D-14.741 y D-15.463, fueron rechazadas por los magistrados que sustanciaron los procesos. La primera, además contó con auto de la Sala Plena de la H. Corte Constitucional que, al resolver un recurso de súplica, confirmó el rechazo. Asimismo, mediante sentencia C-298 de 2022, esa Corporación se declaró inhibida para conocer la demanda formulada contra el artículo 8º (parcial) de la Ley 2195 de 2022, por ineptitud

sustantiva de la demanda. En esta última providencia, la H. Corte dejó en claro que la decisión adoptada “no obsta para que se presente una nueva demanda de inconstitucionalidad en la que se establezca el alcance del artículo 8° de la Ley 2195 de 2022”.

Así las cosas, por no existir decisión de fondo que defina la validez constitucional de la disposición acusada, procede el análisis a cargo de la H. Corte Constitucional.

#### **IV. RAZONES DE VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Para exponer de mejor manera los motivos por los que consideramos que el aparte demandado del artículo 8° de la Ley 2195 de 2022, es contrario al artículo 29 de la Constitución, desarrollaremos este acápite en cuatro partes. En la primera parte, presentaremos el contenido normativo que acusamos, de tal forma que pueda entenderse tanto la disposición acusada en su contexto y en su verdadero ámbito de aplicación, como el alcance de la presente demanda. El segundo acápite, presentará una descripción general de aspectos dogmáticos determinantes para desarrollar los cargos, tales como el concepto de caducidad, la libertad de configuración del Congreso para definir los términos procesales y sus límites constitucionales, dentro de las cuales están las garantías constitucionales del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores. En tercer lugar, se mostrará la contradicción de la expresión acusada con la Constitución, principalmente con base en la aplicación de importantes garantías del artículo 29 superior en el proceso administrativo sancionador. Finalmente, presentaremos, de manera concreta y breve, nuestras razones para concluir la aptitud de los cargos que formulamos y la necesidad de que la H. Corporación retire la expresión acusada del ordenamiento jurídico.

##### **4.1. Contexto normativo y alcance de la norma acusada. Definición del marco de debate constitucional que presenta esta demanda**

El objetivo de este aparte no es generar de la H. Corte Constitucional la interpretación autorizada de la ley, pues evidentemente esa H. Corporación no es el órgano de cierre de la hermenéutica legal. Se pretende, en consecuencia, que el ejercicio del control constitucional corresponda al real sentido de la disposición acusada y que pueda evidenciarse con claridad y suficiencia que la regulación impugnada contradice las garantías que la Constitución de 1991 protege y exige en toda la producción legal de los procedimientos administrativos sancionadores.

La expresión normativa acusada constituye un elemento relevante para definir cómo se contabiliza la caducidad de la potestad administrativa sancionatoria prevista en el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011.

Aquí es importante recordar que la Ley 1474 de 2011<sup>1</sup>, adoptó medidas administrativas, penales y disciplinarias, entre otras, para luchar contra la corrupción. Dentro de las medidas administrativas, el artículo 34, reguló la responsabilidad administrativa sancionatoria contra personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras, como un tipo de responsabilidad “independiente” de la responsabilidad penal individual de los administradores o funcionarios. Esa ley definió algunos aspectos sustanciales y procesales de este tipo de responsabilidad<sup>2</sup>, pero no dijo nada sobre la caducidad para que la administración pueda ejercer la facultad sancionatoria.

Posteriormente, el artículo 35 de la Ley 1778 de 2016<sup>3</sup>, derogó el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, para mantener la responsabilidad administrativa sancionatoria de las personas jurídicas en forma independiente de la responsabilidad penal de sus agentes, reiterar que el procedimiento puede iniciarse a partir de sentencias condenatorias o principios de oportunidad en firme y modificar algunos aspectos sustantivos y de procedencia de dicha actuación<sup>4</sup>. No obstante, tampoco reguló de manera particular la caducidad del procedimiento administrativo sancionador en comento, pero dispuso que “la Superintendencia de Sociedades aplicará las normas sobre procedimiento administrativo sancionatorio contenidas en el Capítulo III del Título III de la Ley 1437 de 2011”.

A partir de esa regulación hubo claridad de que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la facultad administrativa sancionadora contra personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras (en adelante, nos referiremos solo a personas jurídicas o empresas), “caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado”

<sup>1</sup> “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. La Ley 1474 de 2011 se encuentra vigente desde el 12 de julio de 2011 (artículo 135. Diario Oficial 48128).

<sup>2</sup> El artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, dispuso: “Medidas contra personas jurídicas. Independientemente de las responsabilidades penales individuales a que hubiere lugar, las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 se aplicarán a las personas jurídicas que se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, realizados por su representante legal o sus administradores, directa o indirectamente.

En los delitos contra la Administración Pública o que afecten el patrimonio público, las entidades estatales posiblemente perjudicadas podrán pedir la vinculación como tercero civilmente responsable de las personas jurídicas que hayan participado en la comisión de aquellas.

De conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 222 de 1995, la Superintendencia de Sociedades podrá imponer multas de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando con el consentimiento de su representante legal o de alguno de sus administradores o con la tolerancia de los mismos, la sociedad haya participado en la comisión de un delito contra la Administración Pública o contra el patrimonio público”.

<sup>3</sup> “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”. La Ley 1778 de 2016 se encuentra vigente desde el 2 de febrero de 2016 (artículo 37. Diario Oficial 49.774)

<sup>4</sup> El artículo 35 de la Ley 1778 de 2016, dispuso: “Medidas contra personas jurídicas. Independientemente de las responsabilidades penales individuales a que hubiere lugar, las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 se aplicarán a las personas jurídicas que se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, realizados por su representante legal o sus administradores, directa o indirectamente. En los delitos contra la Administración Pública o que afecten el patrimonio público, las entidades estatales posiblemente perjudicadas podrán pedir la vinculación como tercero civilmente responsable de las personas jurídicas que hayan participado en la comisión de aquellas. Cuando exista sentencia penal condenatoria debidamente ejecutoriada contra el representante legal o los administradores de una sociedad domiciliada en Colombia o de una sucursal de sociedad extranjera, por el delito de cohecho por dar u ofrecer, la Superintendencia de Sociedades podrá imponer multas de hasta doscientos mil (200.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes si, con el consentimiento de la persona condenada o con la tolerancia de la misma, dicha sociedad domiciliada en Colombia o sucursal de sociedad extranjera se benefició de la comisión de ese delito. Igualmente, podrá imponer la sanción de publicación en medios de amplia circulación y en la página web de la persona jurídica sancionada de un extracto de la decisión sancionatoria por un tiempo máximo de un (1) año. La persona jurídica sancionada asumirá los costos de esa publicación. También podrá disponer la prohibición de recibir cualquier tipo de incentivo o subsidios del Gobierno, en un plazo de 5 años. En esta actuación, la Superintendencia de Sociedades aplicará las normas sobre procedimiento administrativo sancionatorio contenidas en el Capítulo 111 del Título 111 de la Ley 1437 de 2011 (...).

Luego, el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022<sup>5</sup>, estableció una regulación especial en materia de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en contra de personas jurídicas por hechos de corrupción, con lo cual no solo se derogó la remisión al CPCA en este aspecto, sino también se desplazó la aplicación de la norma general de caducidad a este tipo de procedimientos. Ante la norma especial, no hay duda de que las investigaciones administrativas contra personas jurídicas pueden ejercerse por las autoridades competentes por términos más prolongados y conforme a las reglas particulares sobre la caducidad previstas en esa disposición.

Pues bien, a partir de la vigencia de la Ley 2195 de 2022, el término de caducidad de la potestad administrativa sancionadora contra las personas jurídicas podrá ejercerse en el término de 10 años, “contados a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial, mediante la cual se declare la responsabilidad penal de los administradores, funcionarios o empleados de las personas jurídicas o sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia o en firme el reconocimiento de un principio de oportunidad en favor de los mismos, que hayan quedado ejecutoriados o en firme con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales”.

Nótese que el hito que marca el inicio de la contabilización del término de caducidad es, como todos los supuestos que originan los distintos tipos de responsabilidad administrativa sancionadora a los que volveremos, un hecho jurídicamente relevante: la condena penal en firme o el principio de oportunidad en firme, lo cual se producirá con posterioridad a la vigencia de la ley. No obstante, el mismo precepto aclara que no será determinante para la contabilización del término de caducidad la fecha en que se hubiere cometido la conducta punible por la cual se probó la responsabilidad penal del administrador o representante legal de la persona jurídica contra la que se iniciaría la investigación administrativa sancionadora.

Así las cosas, la contabilización del término de caducidad de la investigación administrativa sancionadora en contra de las personas jurídicas, regulada en el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022, está regida por dos reglas. Una positiva: se cuenta desde que existe certeza de la responsabilidad penal de la persona natural que actuó como administrador, representante legal o directivo de la persona jurídica, esto es desde que está en firme la condena penal o el principio de oportunidad, siempre que eso suceda después de la vigencia de la ley. Y, la regla negativa, que excluye de la contabilización del término de caducidad los hechos que originaron la responsabilidad penal, pues no es relevante establecer la fecha en que se cometió la conducta punible.

Es claro, entonces, que los dos supuestos que enmarcan la definición de la caducidad de la facultad sancionadora contra las personas jurídicas conforman proposiciones jurídicas completas y autónomas, de tal forma que pueden separarse jurídica y fácticamente. Una cosa es la condena penal y el principio de

---

<sup>5</sup> “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. La Ley 2195 de 2022 se encuentra vigente desde el 18 de enero de 2022 (artículo 69. Diario Oficial 51.921)



oportunidad en firme, como hito a partir del cual se cuenta la caducidad y, otra cosa es la fecha o los momentos en que sucedieron las conductas u omisiones que originaron la responsabilidad penal, lo cual no es determinante para definir el inicio del término para ejercer la potestad sancionadora. Esa precisión conceptual no solo impactará en la vigencia de la ley para el ejercicio de una potestad sancionadora, sino también en las garantías constitucionales de los sujetos pasivos del proceso administrativo sancionador.

La presente demanda únicamente tiene como objetivo demostrar que, efectivamente, resulta inconstitucional la que denominamos regla negativa de la caducidad, esto es aquella disposición que excluye de la contabilización del término de caducidad de las investigaciones administrativas sancionadoras contra las personas jurídicas, la fecha en que se cometieron las conductas punibles que originan la condena de los administradores, representantes legales o directivos. No discutimos ni el término de 10 años, ni tampoco que se contabilice el plazo desde que existe certeza de la responsabilidad penal del trabajador de la persona jurídica con posterioridad a la vigencia de la ley.

#### **4.2. Las garantías constitucionales del derecho administrativo sancionador son exigibles para el Legislador en la definición de la caducidad de sus procedimientos.**

De manera reiterada, la jurisprudencia constitucional<sup>6</sup> y la doctrina especializada<sup>7</sup> definen caducidad como una institución procesal de orden público y, por ello, de obligatorio cumplimiento, que está dirigida a establecer plazos o términos perentorios para adelantar una prerrogativa o ejercer un derecho. Este instrumento procesal entiende que el ejercicio de prerrogativas y derechos no es ilimitado en el tiempo y, por consiguiente, impacta el derecho sustancial, comoquiera que es perfectamente viable que el titular del derecho o de la potestad lo tienen, pero no lo pueden ejercer o hacer efectivo por el transcurso del tiempo.

De esta manera, la determinación de los tiempos en el ejercicio de las potestades puede entenderse desde dos perspectivas. La habilitante, en tanto que la regulación de la caducidad opera como una autorización para el ejercicio de un derecho dentro de un plazo establecido. Y, la perspectiva restrictiva, porque implica la pérdida de la oportunidad para exigir la efectividad de un derecho o la competencia para actuar válidamente. En esta última visión, el transcurso del tiempo constituye un límite para el ejercicio de una facultad legal o constitucionalmente reconocida, como es el caso de la potestad administrativa sancionadora. En tal perspectiva, la caducidad se impone ante la omisión del titular del derecho a sancionar administrativamente e implica, para la autoridad, la “falta de competencia por razón del tiempo”<sup>8</sup>.

De igual manera, la H. Corte Constitucional ha dicho en múltiples oportunidades que la imposición de la caducidad en los procedimientos judiciales o administrativos tiene sustento constitucional porque busca proteger la seguridad jurídica, las situaciones jurídicas consolidadas y evitar la arbitrariedad estatal<sup>9</sup>. En

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-410 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-437 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, sentencia C-250 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo y sentencia C-298 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo, entre muchas otras.

<sup>7</sup> García Gómez de Mercado, Francisco. Sanciones Administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable. Editorial Comares. Granada. Tercera edición 2007. Páginas 201 y siguientes.

<sup>8</sup> Ossa Arbeláez Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Legis. Edición 2.000, pág. 598

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-442 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

los procesos sancionadores, ese Tribunal explicó que “la aplicación de la figura de la caducidad se justifica en la medida en que evita la incertidumbre que podría generarse por la imposibilidad de consolidar situaciones o hechos jurídicos, con la consecuente afectación de la seguridad jurídica y la certeza en cuanto al ejercicio de los derechos se trata”<sup>10</sup>

En particular respecto de la caducidad en los procesos administrativos sancionadores, nuestro Tribunal Constitucional indicó que constituye un “principio de configuración sancionador”, comoquiera que “los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios”, de tal forma que “la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general”<sup>11</sup>. En igual sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>12</sup> dejó en claro que la caducidad es una garantía constitucional del debido proceso sancionatorio que protege derechos de los sujetos pasivos de la investigación administrativa.

En consecuencia, la caducidad de la facultad administrativa sancionadora, lo que incluye la ejercida para investigar y sancionar personas jurídicas por hechos de corrupción, es una garantía de ineludible cumplimiento que se impone por virtud de la constitucionalización del debido proceso administrativo.

Ahora bien, también ha advertido la jurisprudencia constitucional que, en aplicación del artículo 150, numeral 2º, de la Carta, el Legislador goza de amplio margen de configuración de los términos procesales, tanto en el debido proceso judicial como el administrativo, de ahí que a la ley corresponde establecer los términos en que se regula la caducidad de determinado procedimiento. No obstante, esa amplia libertad legislativa para definir los plazos y los hitos para la contabilización de éstos, no es absoluta, porque además de estar limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también lo está por los principios constitucionales y los derechos fundamentales<sup>13</sup>.

De este modo y en consideración con la fuerza normativa directa del debido proceso administrativo contemplado en el artículo 29 superior, además de su exigibilidad al Legislador para la configuración válida de la caducidad, también es ineludible en el diseño legal del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. A este respecto, por tratarse de un asunto propio del *ius puniendi* del Estado, la H. Corte Constitucional ha dicho que la potestad administrativa sancionatoria no puede ejercerse en forma arbitraria y, por el contrario, está sometida a las garantías de protección de los derechos de los ciudadanos y, en especial, a las garantías propias del derecho administrativo sancionador previstas en la Constitución<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. sentencia SU-516 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Esa explicación se ofreció al analizar el sentido constitucional de la caducidad en el medio de control de pérdida de investidura, el cual se entiende como un proceso judicial sancionador.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-227 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto número 1632 del 25 de mayo de 2005. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-875 de 2011. M.P. Pretelt Chaljub.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-827 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-616 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-219 de 2017. M.P. Mauricio González Cuervo y C-291 de 2017. M.P.(e) Iván Humberto Escrucería Mayolo, entre muchas otras.

En síntesis de lo expuesto es claro que: i) la caducidad es una figura procesal con importante impacto en la potestad administrativa sancionadora porque puede implicar la pérdida de la competencia para ejercerla; ii) dada la importancia del paso del tiempo para el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, la caducidad integra las garantías constitucionales del debido proceso administrativo, iii) el Legislador tiene amplia libertad de configuración de la caducidad de la facultad administrativa para sancionar, pero no en forma absoluta porque esa competencia legislativa está limitada por el respeto de las garantías y derechos constitucionales; iv) La configuración legal de la caducidad de la potestad administrativa sancionadora no puede contradecir las garantías de ese tipo de derecho sancionador previstas en el artículo 29 superior.

Con fundamento en esas premisas entraremos a demostrar que la expresión normativa acusada es contraria a las garantías de favorabilidad, irretroactividad de la norma sancionatoria, culpabilidad y derecho de defensa de las personas jurídicas investigadas por hechos de corrupción sucedidos antes de la vigencia de la Ley 2195 de 2022 o, incluso, de la ley que diseñó la responsabilidad administrativa sancionadora que origina el proceso administrativo.

#### **4.3. Primer cargo de inconstitucionalidad. Violación del artículo 29 superior por desconocimiento del principio de irretroactividad de la norma sancionatoria.**

Reiterando que las garantías del debido proceso contempladas en el artículo 29 constitucional son también aplicables al derecho administrativo sancionador y que esa disposición expresamente señala que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, ahora procedemos a demostrar que la contabilización de la caducidad de la potestad administrativa sancionadora contra personas jurídicas sin considerar la fecha de comisión de la conducta punible que es objeto de condena penal o principio de oportunidad en firme, autoriza a aplicar en forma retroactiva una normativa sancionadora y, por consiguiente, produce un juzgamiento administrativo sancionador con base en reglas no previstas al momento de consumarse.

Los artículos 29 y 58 constitucionales y 52 de la Ley 153 de 1887, muestran que la ley es obligatoria y rige los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. La regla general de vigencia de la ley y, en particular, de la ley que establece nuevas modalidades de sanción, dispone que rige hacia el futuro y solamente puede regular todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su promulgación. Esa regla de aplicación de la ley es evidente en el artículo 69 de la Ley 2195 de 2022, según la cual solo es exigible “a partir de su promulgación”, esto es, a partir del 18 de enero de 2022.

Pues bien, el más elemental entendimiento del principio de irretroactividad indica que la ley sancionatoria solo puede aplicarse a situaciones futuras, esto es, que solo pueden reprocharse y sancionarse conductas sucedidas con posterioridad a la norma represiva. Así, parecería fácil entender que ese principio es transversal en todo el ejercicio de la potestad sancionatoria, de tal forma que: i) no se pueden reprochar faltas inexistentes o en las que no se hubiere incurrido al momento de entrar en vigencia la ley sancionatoria (irretroactividad de la falta), ii) no se pueden sancionar conductas que no eran antijurídicas



cuando se consumaron (irretroactividad de la sanción) y, iii) no se pueden iniciar procedimientos en ejercicio del *ius puniendi* del Estado que no existían cuando se consumaron las conductas a reprochar, lo cual incluye la ausencia de autoridad competente para investigar y sancionar (irretroactividad del procedimiento sancionador). De este modo, la irretroactividad no solo se aplica a la sanción, o a la infracción, sino también a la competencia y al procedimiento para investigar administrativamente con fines sancionatorios.

Es lógico que el principio constitucional que se analiza pretende proteger la seguridad jurídica de los administrados, evitar la arbitrariedad estatal y definir la responsabilidad de conformidad con las reglas del Estado de Derecho, comoquiera que los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la ley (artículo 6º superior). En consecuencia, este principio, no puede tener excepciones ni puede flexibilizarse en la ley, ni siquiera para proteger el interés general.

Ahora bien, descendiendo del entendimiento general del principio a la expresión acusada, tenemos que la exclusión de la fecha en que ocurrieron los hechos materia de investigación administrativa sancionatoria contra personas jurídicas, de la contabilización de la caducidad implica habilitar el inicio de un proceso sancionatorio a hechos o conductas anteriores a su vigencia. Supone extender la competencia sancionatoria incluso a situaciones no previstas al momento de su ocurrencia. Ahora, si la facultad no se ha extinguido porque no ha caducado, la autoridad con competencia puede aplicar retroactivamente infracciones o sanciones a hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 2195 de 2022, e incluso, de la Ley 1474 de 2011 que por primera vez reguló la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas.

Resaltamos que la posibilidad de iniciar procesos administrativos sancionadores por conductas delictivas consumadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 2195 de 2022, solo deriva de la expresión acusada y no del hecho de que se inicie a contabilizar el término de caducidad desde la condena penal posterior a su vigencia, por lo siguiente: Si excluimos la expresión acusada sería posible interpretar el artículo 8º de la Ley 2195 de 2022 en el sentido de indicar que solo se investigan las condenas penales o los principios de oportunidad en firme y las conductas de corrupción que se hubieren consumado con posterioridad al 18 de enero de 2022, en tanto que el proceso sancionador averigua si los hechos constitutivos de la responsabilidad penal generan responsabilidad de la persona jurídica, la cual se creó en el año 2011 y se delimitó, mediante la definición de los supuestos de responsabilidad, en el artículo 2º de la Ley 2195 de 2022. En aplicación de principios constitucionales debía concluirse que solo podrían investigarse conductas de la empresa (acciones u omisiones para obtener provecho o tolerar o consentir el delito) que se hubieren presentado con posterioridad a la ley sancionatoria. Con la expresa exclusión de la fecha de ocurrencia de los hechos (esto es, con la expresión acusada), no es viable interpretar la norma sin darle efectos retroactivos a la ley sancionatoria.

En este punto, coincidimos plenamente con lo advertido por el H. Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo al aclarar su voto en la sentencia C-298 de 2022, cuando afirmó que:

“Si bien el demandante no argumentó suficientemente el cargo, lo cierto es que antes de la incorporación del inciso demandado, la ley 1474/2011 (modificada posteriormente) definía unos supuestos de responsabilidad administrativa de personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras y establecía las sanciones correspondientes, pero nada establecía en relación con la posibilidad de que tales sanciones administrativas pudieran recaer sobre conductas cometidas antes de su entrada en vigencia. Ante la ausencia de disposición en tal sentido, en el curso de una eventual investigación administrativa por hechos anteriores a la ley, cabía la defensa de la no aplicación retroactiva de las sanciones administrativas. Después de la modificación introducida por el artículo 8 de la Ley 2591 de 2022, es claro que esa aplicación retroactiva es posible”<sup>15</sup>

Un ejemplo, podría ser ilustrativo para mostrar que mientras se mantenga la facultad administrativa sancionatoria sin importar los hechos que originaron la responsabilidad penal (lo que implica competencia para investigar y sancionar), se permite la aplicación retroactiva de faltas y sanciones inexistentes al momento de consumarse. Piénsese el caso de corrupción de un administrador o representante legal de la empresa YX, que ocurrió en el año **2007**. Ese hecho delictivo fue investigado por la justicia penal y la persona natural fue condenada mediante sentencia en firme, como coautora, por ejemplo, del tipo penal denominado contrato sin cumplimiento de requisitos legales, a 15 años de prisión en el año **2024**, pues la acción penal prescribía después de 18 años de ocurridos los hechos. Como existe plena certeza de la ocurrencia del hecho delictivo y de la existencia de responsabilidad penal de la persona natural con posterioridad a la vigencia de la Ley 2195 de 2022, la potestad sancionadora de la administración se activa en el año 2024 y, a partir de esa fecha, la administración tiene 10 años para investigar y sancionar administrativamente a la persona jurídica, esto es, podría ejercer la facultad sancionatoria hasta el año **2034**. Eso muestra que, hasta el año 2034, la persona jurídica estaría *sub iudice* a una investigación por la condena penal de su trabajador, esto es, estaría sometida a la aplicación de un sistema sancionatorio que ni siquiera existía cuando se presentaron los hechos. Nuevamente recuérdese que la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por hechos de corrupción de sus administradores, representantes legales o directivos, solo se diseñó en Colombia en el año 2011. Luego, la exclusión de la fecha en que ocurrieron los hechos que originaron la condena penal o el principio de oportunidad en firme, con el que se inicia el procedimiento administrativo sancionador, se traduce en una aplicación retroactiva de un procedimiento sancionador en contra de las personas jurídicas, a hechos que no eran ni investigados ni sancionados cuando ocurrieron.

También resulta bastante ilustrativa la referencia cronológica que ofreció el H. Magistrado en su aclaración de voto en la sentencia C-298 de 2022:

“En la práctica, este aparte de la disposición podría estar facultando a la autoridad administrativa sancionadora para que inicie un procedimiento sancionatorio por hechos cometidos, por ejemplo, en el año 2010, y que tengan sentencia penal condenatoria en firme después de la entrada en vigor de la Ley 2195 de 2022. En este caso, tanto el que cometió la conducta penal en 2010 como la persona

---

<sup>15</sup> Fundamento jurídico número 1.

jurídica a la que pertenecía, no podían saber que además de una sanción penal esa conducta acarrearía una sanción administrativa”<sup>16</sup>.

Con todo, podría decirse que, según el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022, el hecho que origina la investigación administrativa sancionatoria contra las personas jurídicas por actos de corrupción es la condena penal o el principio de oportunidad en firme, y eso, sí debe ocurrir con posterioridad a su vigencia, con lo que no habría aplicación retroactiva de esta normativa. Sin duda, ese argumento surgiría de la lectura literal de la expresión normativa que antecede a la que ahora demandamos, pero se cae de su peso cuando se adelanta una interpretación sistemática y contextual de la normativa que permite entenderla correctamente.

En efecto, el artículo 2° de la Ley 2195 de 2022<sup>17</sup>, contiene dos premisas que resultan absolutamente relevantes para este análisis. Primera, define la responsabilidad de las personas jurídicas como un tipo de responsabilidad autónoma de la penal de su agente, en tanto que reitera que la responsabilidad administrativa sancionatoria que regula opera “independientemente de las responsabilidades penales individuales”. La segunda, que la responsabilidad administrativa sancionadora de las personas jurídicas requiere varios supuestos: i) sentencia penal condenatoria ejecutoriada o principio de oportunidad en firme por delitos asociados con la corrupción (allí se describen los bienes jurídicos tutelados, ii) beneficio o intención de haberse beneficiado, de manera directa o indirecta, por la comisión de la conducta que originó la declaratoria de la responsabilidad penal y, iii) consentimiento o tolerancia de la realización de la conducta punible, por acción u omisión de sus respectivos controles de riesgo.

Lo anterior muestra que el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora contra las personas jurídicas no se adelanta respecto de la condena penal, como es obvio para no violar las garantías del juez natural y la cosa juzgada penal, sino de la propia conducta de la persona jurídica, con lo que se averigua su comportamiento y omisión al momento de la ocurrencia o consumación del delito por parte de su administrador. En consecuencia, si lo que se investiga en este proceso administrativo sancionador es la ocurrencia de la conducta delictiva, el beneficio de la empresa, la intención o tolerancia de las políticas

<sup>16</sup> Fundamento jurídico 4.

<sup>17</sup> Ese artículo dispone: “Modifíquese el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así: // Artículo 34. Responsabilidad administrativa sancionatoria contra personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras. Independientemente de las responsabilidades penales individuales a que hubiere lugar y las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004, se aplicará un régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria a las personas jurídicas, sucursales de sociedades extranjeras, a las personas jurídicas que integren uniones temporales o consorcios, a las empresas industriales y comerciales del Estado y empresas de economía mixta y a las entidades sin ánimo de lucro, domiciliadas en Colombia, cuando se den los siguientes supuestos:

(i) Exista sentencia penal condenatoria ejecutoriada o principio de oportunidad en firme, contra alguno de sus administradores o funcionarios, por la comisión de delitos contra la administración pública, el medio ambiente, el orden económico y social, financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada, administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada, los consagrados en la Ley 1474 de 2011, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, que hubieren sido realizados, directa o indirectamente; y (ii) Cuando la persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera, domiciliados en Colombia se hubiere beneficiado o buscado beneficiarse, directa o indirectamente por la comisión de la conducta punible cometida por sus administradores o funcionarios; y (iii) Cuando la persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera, domiciliados en Colombia, consintió o toleró la realización de la conducta punible, por acción u omisión, considerando la aplicación de sus respectivos controles de riesgo.

PARÁGRAFO 1o. En los casos de soborno transnacional, la Superintendencia de Sociedades aplicará el régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria especial previsto en la Ley 1778 de 2016 para esa falta administrativa.

PARÁGRAFO 2o. En la etapa de investigación de los delitos establecidos en el literal i) las entidades estatales posiblemente perjudicadas, podrán pedir la vinculación como tercero civilmente responsable a las personas jurídicas y las sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia que hayan participado presuntamente en la comisión de los delitos.

gremiales o la voluntad colectiva de la sociedad, es fácil concluir que se investigan y reprochan hechos ocurridos y consumados con anterioridad a la vigencia de la ley.

En síntesis, mantener la competencia en el tiempo de la autoridad administrativa para investigar y sancionar hechos que no eran sancionables administrativamente a la persona jurídica antes de la vigencia de la Ley 2195 de 2022, es otorgarle efectos retroactivos a una normativa sancionadora. Como consecuencia de la expresión acusada se investigan y sancionan hechos que ocurrieron y se consumaron con anterioridad a las leyes que crearon la responsabilidad administrativa sancionadora de las personas jurídicas y, conforme a la Constitución, no sería viable castigar a una empresa por hechos que no sabía que podían generarle responsabilidad en su contra.

Así las cosas, por el impacto en las garantías constitucionales propias del derecho administrativo sancionador y el grave precedente que implicaría aceptar la aplicación retroactiva de una ley sancionadora, en tanto que no era preexistente a los actos que serían reprochados a la persona jurídica, respetuosamente considero que la expresión normativa acusada debe retirarse del ordenamiento jurídico, en tanto que no admite ninguna interpretación conforme a la Carta.

#### **4.4. Segundo cargo de inconstitucionalidad. Violación del artículo 29 de la Constitución por desconocimiento del principio de favorabilidad**

La expresión “*e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales*”, contenida en el artículo 8º de la Ley 2195 de 2022, autoriza a la autoridad administrativa a aplicar una normativa sancionatoria desfavorable a la persona jurídica investigada, tal como pasa a explicarse:

Como se dijo previamente, la determinación de la caducidad de la potestad administrativa sancionadora se relaciona con la definición de la competencia en el tiempo para adelantar la investigación e imponer una sanción administrativa. Es una figura procesal, pero con importante impacto en las garantías sustanciales del investigado, de ahí que su regulación no puede aislarse de dichas garantías.

Ahora bien, si la potestad administrativa sancionadora hace parte del ejercicio del poder punitivo del Estado, en tanto que la administración tiene el deber jurídico de proteger los intereses públicos y para ello puede reprimir y sancionar las conductas que dañen o los contradigan, es evidente que el Legislador puede diseñar nuevos procedimientos para defender el interés general, pero no puede desatender las garantías de los administrados. Precisamente, en esos momentos de transición en el sistema jurídico en el que se crea de manera legítima una nueva carga pública, tal es el caso de la carga de soportar el desarrollo de una investigación administrativa sancionadora, es fundamental mantener las garantías de certeza y seguridad jurídica de los sujetos destinatarios. Es indudable que, en el derecho sancionador, si una conducta no es reprochable al administrado le genera la confianza de que está protegido por el ordenamiento jurídico; pero si se profiere una ley que prohíbe la conducta y la convierte en ilícita o le puede generar



responsabilidad, deben establecerse reglas para que únicamente puedan aplicarse las normas que lo protegían y solo puedan iniciarse los procedimientos sancionadores que investiguen y reprochen conductas perpetradas a partir de la vigencia de la ley sancionadora. Es pues, el procedimiento administrativo sancionador, no solo un instrumento para lograr el buen funcionamiento de la administración pública, sino también un medio para garantizar los derechos de los administrados.

Dentro de las reglas de protección a las garantías de seguridad jurídica, legitimidad estatal, prohibición de la arbitrariedad y confianza ciudadana en el Estado, las Constituciones modernas universalizaron el principio de favorabilidad, según el cual, en el derecho punitivo, siempre debe aplicarse la norma más favorable al administrado, sin que sea relevante su vigencia (artículo 29 de la Constitución). Una norma derogada favorable, debe continuar produciendo efectos jurídicos en el derecho sancionador, así como una nueva ley favorable debe aplicarse preferentemente sobre la ley anterior desfavorable, incluso, si al momento de consumarse la conducta era jurídicamente reprochable.

En este orden de ideas, es lógico advertir que tanto la fecha de ocurrencia de los hechos, como el sentido de la conducta que posteriormente será objeto de investigación y sanción, resultan absolutamente relevantes para ejercer la potestad sancionatoria, pues ésta no puede ejercerse válidamente si se impone en forma desfavorable al investigado. Así las cosas, la nueva autorización legal para iniciar un proceso administrativo sancionador debe rodearse de las garantías de seguridad jurídica, previsibilidad, legalidad en los términos del proceso y de los elementos constitutivos de la responsabilidad, esto es, de la aplicación de las normas en favor del administrado.

Sobre la aplicación del principio de favorabilidad en el derecho administrativo sancionador y, al margen de los debates doctrinarios<sup>18</sup> sobre su carácter autónomo o derivado del derecho penal, la Corte Constitucional ha reconocido su exigibilidad en el diseño legislativo de los procedimientos administrativos sancionadores. Al respecto, partiendo de que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y de que el principio de favorabilidad en el derecho administrativo sancionador es un deber constitucional ineludible, la H. Corporación manifestó:

“...ya esta Corporación ha señalado cómo el principio de favorabilidad no puede tener un carácter relativo, sino que por el contrario, su contenido es absoluto, es decir, no admite restricciones en su aplicabilidad, como elemento fundamental del debido proceso, aspecto en relación con el cual la Corte ha señalado que “[e]l debido proceso es un derecho de estructura compleja que se compone

<sup>18</sup> En una primera etapa de la jurisprudencia constitucional se concluyó que los principios del artículo 29 superior “propios del derecho penal” se aplicaban *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionador (sentencias C-386 de 1996 y C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-922 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras). Posteriormente, se advirtió que la aplicación de dichos principios debía hacerse con matices derivados de la naturaleza misma del derecho administrativo sancionador (entre varias más, pueden consultarse las sentencias C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-860 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-094 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, C-441 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar y C-044 de 2023. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Recientemente importantes doctrinantes han advertido que las garantías del artículo 29 constitucional no son del derecho penal exclusivamente sino que son propios del derecho administrativo al haberse constitucionalizado el debido proceso administrativo y constituirse en instrumentos de control de la administración. En esta última línea argumentativa, puede consultarse: Santos Rodríguez, Jorge Enrique. El Debido Proceso administrativo: el cambio en la esencia del Derecho Administrativo en La Constitucionalización del Derecho Administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Editores: Montaña Plata, Alberto y Ospina Garzón Andrés Fernando. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2014. Páginas 399 y siguientes.



de un conjunto de reglas y principios que, articulados, garantizan que la acción punitiva del Estado no resulte arbitraria. Como acaba de ser explicado, algunas de las reglas constitucionales que configuran este derecho son de aplicación inmediata y anulan cualquier norma que las limite o restrinja. Así, por ejemplo, el derecho a la legalidad del delito y de la pena no admite restricción ninguna, como tampoco el principio de la *no reformatio in pejus*, o el principio de favorabilidad (C.P. art. 29).<sup>19</sup>

De este modo, no hay duda de que, en aplicación del principio constitucional de favorabilidad, para ejercer la potestad administrativa sancionatoria contra personas jurídicas, la administración debe evaluar si la nueva regulación (esto es la norma posterior a la ocurrencia de los hechos objeto de investigación) es favorable o desfavorable al investigado, so pena de afectar el principio de favorabilidad. Así, en desarrollo de este principio, la ocurrencia de los hechos a investigar es fundamental para aplicar en forma retroactiva la ley favorable o ultractiva la ley más benigna, de tal manera que al impedir la valoración de la fecha en que se cometieron las conductas punibles que originaron la responsabilidad penal para contabilizar la caducidad, se desconoce la garantía constitucional al trato favorable en el proceso administrativo sancionador.

Ahora, demostraremos que la normativa administrativa sancionatoria contra las personas jurídicas efectivamente constituye una regulación desfavorable.

En Colombia solamente se reguló la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por hechos de corrupción, a partir del año 2011 con la expedición de la Ley 1474 de ese año. A pesar de que con anterioridad se habían suscrito y aprobado instrumentos internacionales que exigían la lucha contra la corrupción y la sanción de graves delitos como los sobornos transnacionales, solamente a partir de la entrada en vigor del Estatuto Anticorrupción se diseñaron, de manera directa, medidas internas y concretas para enfrentar el flagelo<sup>20</sup>. De igual manera, solo a partir del año 2016, se estableció expresamente el término de caducidad de la potestad sancionadora de la administración contra personas jurídicas involucradas en hechos de corrupción. No obstante, consideramos que, si bien en el año 2011 no se hizo referencia a dicho término, si era posible acudir a la regla general de caducidad de la facultad sancionadora de la administración contemplada en el artículo 52 del CPCA, en virtud del carácter general de la regla que es aplicable a todos los procesos administrativos sancionadores sin norma especial.

Así las cosas, es lógico inferir, de una parte, que desde el año 2011 la administración contaba con término de caducidad para iniciar procedimientos administrativos sancionadores contra personas jurídicas por hechos de corrupción y, de otra, que el término se contabilizaba desde la ocurrencia del hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionar la investigación o la sanción administrativa.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Entre otras sentencias que concluyen la aplicación del principio de favorabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, se encuentran la C-922 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1087 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-152 de 2009. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y Sentencia SU-515 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>20</sup> Desde la entrada en vigencia del artículo 91 de la Ley 906 de 2004, las personas jurídicas que se vieron involucradas en hechos delictivos pueden ser objeto de medidas como la suspensión de la personería jurídica o cierre temporal o definitivo de los establecimientos abiertos al público, pero dentro de un proceso penal y como consecuencia de decisiones judiciales que evalúen la responsabilidad penal de personas naturales. Esa normativa no reguló ni responsabilidad penal ni menos administrativa directa de las personas jurídicas.

Sin embargo, en las Leyes 1474 de 2011 y 1778 de 2016, no existía norma que defina cuál es el hecho o la conducta que pudiere ocasionar la investigación o la sanción, por lo que debía acudirse a los supuestos generadores de la responsabilidad. Para el efecto, era determinante tener en cuenta que, en las dos normativas, la investigación sancionatoria contra las personas jurídicas es “independiente” de la responsabilidad penal individual” de su representante legal o de sus administradores. Y, también era indispensable averiguar qué se investigaba. En las dos leyes, lo que pudiera ocasionar la sanción administrativa era que la persona jurídica haya buscado beneficiarse de la comisión de los delitos contra la administración pública o de los delitos contra el patrimonio público. En la Ley 1778 de 2016, se agravaba la sanción si la persona jurídica efectivamente se había beneficiado del delito cometido por su administrador o representante legal y ello había sido demostrado judicialmente en sentencia condenatoria. Por consiguiente, en estas regulaciones, el hecho o conducta que ocasionaba la investigación contra la persona jurídica era la de haber buscado beneficiarse o haberse beneficiado de la comisión de los delitos contra la administración y el patrimonio públicos.

Con la Ley 2195 de 2022, no solo se consagró un término más amplio para definir la caducidad de la investigación administrativa sancionadora de las personas jurídicas, sino también se definió de manera especial el hito para contabilizar la caducidad. La sentencia condenatoria y el principio de oportunidad en firme serían, ahora, los puntos de partida para contar el tiempo que tiene la administración para investigar y sancionar las personas jurídicas con agentes responsables penalmente por hechos de corrupción. Además, esa ley dice que la responsabilidad penal declarada a partir de la vigencia de la ley será la relevante para generar este nuevo tipo de responsabilidad. A partir del 18 de enero de 2022, se excluyó como hito de contabilización de la caducidad, la fecha en que se cometieron las conductas delictivas que originan la averiguación de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas.

Ese recordatorio del panorama legislativo de la responsabilidad administrativa sancionadora diseñada por el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, muestra que:

- ✓ Las personas jurídicas no eran investigadas y menos sancionadas administrativamente por hechos de corrupción de sus administradores, representantes legales o directivos, antes de la vigencia de la Ley 1474 de 2011. En consecuencia, para efectos de analizar las garantías del derecho sancionador respecto de los administrados, es fácil concluir que la Ley 2195 de 2022, en donde está contenida la norma parcialmente acusada, no es desfavorable para el investigado a partir de su vigencia.
- ✓ La ley que atribuyó, por primera vez en Colombia, la potestad administrativa sancionadora respecto de las personas jurídicas involucradas en hechos de corrupción permitía inferir que su caducidad correspondía a la general del procedimiento administrativo sancionador. De manera posterior, desde la Ley 1474 de 2011 y luego con el artículo 35 de la Ley 1778 de 2016, el hito que determinaba el inicio de la contabilización del término correspondía a 3 años contados desde la fecha en que ocurrió el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionar dicha

responsabilidad. Con el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022, el término aumentó a 10 años, de ahí que, en ese aspecto, la nueva normativa es desfavorable para el investigado y, por esa razón, en los casos concretos, debería buscarse siempre que la aplicación de la legislación anterior prevalezca sobre la nueva, por resultar favorable.

- ✓ Como la primera regulación de la caducidad de la facultad administrativa sancionadora de las personas jurídicas se refería a los hechos que originarían el proceso sancionador y esas conductas u omisiones corresponderían a las de haber buscado beneficiarse o haberse beneficiado de la comisión de los delitos contra la administración y el patrimonio públicos, era claro que la caducidad debía contarse desde que la administración tuvo conocimiento de la situación. En términos de tiempo para la persona jurídica, es evidente que la norma anterior era favorable, no solo porque se tenía claro que su responsabilidad solo podría investigarse después de 3 años de sucedidos los hechos, sino también porque la caducidad no dependía del proceso penal ni de la condena penal que amplía los plazos para investigar. Con el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022 se amplía la caducidad porque solo empieza a contar desde la sentencia penal o el principio de oportunidad en firme, con lo que la persona jurídica queda *sub iudice* durante todo el proceso penal (cuyas prescripciones son bastante extensas<sup>21</sup>) y 10 años más. Es evidente que la Ley 2195 de 2022 es desfavorable y, por lo tanto, en la aplicación de los casos concretos en los que puede evaluarse la vigencia de la ley, debería preferirse la normativa favorable.
- ✓ Precisamente, para analizar las investigaciones administrativas sancionadoras en concreto y aplicar la ley favorable bajo la vigencia de las Leyes 1474 de 2011 y 1778 de 2016, el intérprete podía generar razonablemente dos normas o lecturas de la regla de caducidad. La primera, que solo se podía investigar administrativamente personas jurídicas por hechos delictivos consumados (lo que incluye la intención de beneficiarse del delito) con posterioridad a la vigencia de las normas sancionatorias, porque antes no se hubiere podido saber que el hecho de corrupción de un agente de la persona jurídica podría generarle investigación administrativa sancionadora. La segunda, que podía investigarse la responsabilidad sancionatoria de hechos delictivos anteriores a la ley, pero que no podía sancionarse porque debía aplicarse el principio de favorabilidad de la ley benévola. Mientras estuvieron vigentes las Leyes 1474 de 2011 y 1778 de 2016, era una opción razonable concluir que, la interpretación conforme a la Constitución de la caducidad de la potestad administrativa sancionatoria contra personas jurídicas era la primera, esto es, la que solo autorizaba a ejercer dicha facultad respecto de la responsabilidad sobre hechos de corrupción consumados con posterioridad a la vigencia de la ley desfavorable. En tal virtud, la legislación anterior permitía encontrar una lectura constitucionalmente admisible de la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria contra las personas jurídicas.
- ✓ Después de la vigencia del artículo 8° de la Ley 2195 de 2022 y la expresa consagración de la regla según la cual los hechos delictivos que originaron la condena penal o el principio de oportunidad en firme pueden haber ocurrido y consumado antes de la vigencia de esa ley, no es posible acudir

<sup>21</sup> Al tenor de lo dispuesto en el artículo 83 del Código Penal, la acción penal prescribe en un término igual al máximo punitivo establecido para cada delito y, en todo caso, nunca podrá ser inferior a 5 años. Solo por poner ejemplos, la prescripción de la investigación y sanción penal de los delitos de interés indebido en la celebración de contratos y contrato sin cumplimiento de requisitos legales es de 18 años y el cohecho es de 12 años. La prescripción puede suspenderse o interrumpirse en los términos del artículo 86 de la Ley 599 de 2000

a la interpretación favorable que sí podía hacerse bajo la vigencia de las leyes anteriores, en tanto que fue la propia ley la que adoptó la opción desfavorable.

- ✓ La regulación general y abstracta de la ley para excluir la fecha de ocurrencia del delito como elemento para contabilizar la caducidad, muestra que el problema constitucional generado se presentará en todos los casos y no dependerá de la hermenéutica en los casos concretos, con lo cual se desconoce el principio de favorabilidad en la interpretación de la ley.
- ✓ La expresa exclusión de la vigencia de la ley (al no importar la fecha de comisión de la conducta punible) adoptada en forma general y concreta en la expresión acusada, impide la eficacia del principio de favorabilidad en la aplicación de la ley.

No cabe duda de que: i) no tener en cuenta la fecha en que sucedieron los hechos que originaron la condena es desfavorable respecto de la legislación anterior que consagraba la caducidad desde que ocurrieron esos hechos y, por consiguiente, vulnera el artículo 29 superior y, ii) la disposición que permite adelantar la investigación sancionatoria contra personas jurídicas por hechos anteriores a la sentencia penal en forma desfavorable es la expresión demandada y no el artículo 2º de la Ley 2195 de 2022, como válidamente lo requería aclarar el Auto del 20 de abril de 2022, por medio del cual se inadmitió la demanda D-14.741. Ello, por cuanto antes de proferirse la regla de caducidad que demandamos era posible concluir que la investigación administrativa contra personas jurídicas se iniciaba a partir de la declaratoria de responsabilidad penal, pero por conductas propias de la investigada, eso es, por haber buscado beneficiarse, por haberse beneficiado del ilícito y por haber tolerado o consentido la realización de la conducta delictiva, ocurridas con posterioridad a la ley sancionadora. Esa conclusión se sostenía fácilmente con la aplicación del principio de favorabilidad de la ley permisiva y de seguridad jurídica que definía, con carácter previo a la sanción, que además de la responsabilidad penal de las personas naturales involucradas, esas conductas podrían acarrear sanción administrativa a la empresa.

Ahora, aunque nadie discute que es muy importante luchar contra la corrupción y que el Estado debe fortalecer sus medios de control y sanción contra todas las personas que directa o indirectamente contribuyen a lograr resultados ilegales, tampoco se discute, como lo afirma la doctrina, que “en un Estado de Derecho el ámbito represivo debe configurarse desde la óptica del ciudadano, y no desde el interés o conveniencia del aparato administrativo”<sup>22</sup>. Por consiguiente, la única opción posible para restaurar el orden constitucional es declarar inexecutable la expresión acusada, por violación del principio de favorabilidad.

---

<sup>22</sup> Caballero Sánchez, Rafael. Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo. Editorial MacGraw-hill Interamericana de España. Madrid. 1999. Página 488.



#### **4.5. Tercer cargo de inconstitucionalidad. Violación del artículo 29 de la Carta por desconocimiento del derecho de defensa y los principios de responsabilidad personal y proscripción de la responsabilidad objetiva en el proceso administrativo sancionador contra las personas jurídicas.**

Los dos cargos anteriores se relacionan con las garantías constitucionales que tocan con el tiempo de la ley sancionatoria (su vigencia), mientras que el cargo que ahora presentaremos está dirigido a demostrar el impacto de la exclusión de la fecha en que sucedieron los hechos que se investigan en la estructura de la responsabilidad administrativa sancionadora de las personas jurídicas, como pasa a explicarse:

La expresión normativa acusada hace expresa abstracción de la fecha en que sucedieron los hechos a investigar (las circunstancias y los elementos que rodearon el comportamiento de la empresa frente al delito) y se limita a establecer como único elemento relevante para definir la competencia temporal de la autoridad sancionadora la fecha en que queda ejecutoriada la sentencia condenatoria o en firme el principio de oportunidad. Eso muestra, en consecuencia, que el debate que aquí se plantea pretende demostrar que desechar la fecha de los hechos materia de investigación administrativa y tener en cuenta como único supuesto para habilitar la competencia para investigar sancionatoriamente la decisión penal en firme, conduce a autorizar un proceso de responsabilidad de la empresa por el hecho de un tercero. Dicho en otras palabras, con la expresión acusada, lo que habilita a la autoridad a investigar y sancionar es la condena contra un tercero y no los hechos de la propia empresa. Sería muy distinto si la contabilización de la caducidad se determina por el impacto de la responsabilidad penal de la persona natural en el comportamiento de la propia persona jurídica, pues la contabilización del tiempo para investigar si estaría asociado a la propia empresa y no al hecho de un tercero. Luego, nuestro debate no surge por el hecho de que se tenga en cuenta la responsabilidad penal del administrador o representante legal de la empresa para definir la caducidad (ese supuesto se apoya en los principios de juez natural, cosa juzgada penal y seguridad jurídica), sino que se origina en la exclusión de la fecha de los hechos que se predicarían directamente de la empresa. Veamos, las razones por las que consideramos que ese diseño de la contabilización de la caducidad viola la Constitución.

La H. Corte Constitucional ha tenido varias oportunidades para pronunciarse sobre el fundamento constitucional de la potestad administrativa sancionatoria, sus similitudes y diferencias con la potestad punitiva del Estado, en las cuales ha concluido que la aplicación de las garantías del artículo 29 superior son exigibles tanto en el proceso penal como en el administrativo sancionador, pero con matices y diferencias entre los dos. En lo relevante para esta demanda, resaltamos las distinciones que la jurisprudencia ha encontrado respecto del objeto de los procesos, al considerar que la potestad punitiva penal tiene funciones preventivas, de protección “del orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente, mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las



diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones”<sup>23</sup>

Precisamente por esas distinciones de base en la naturaleza jurídica de los procedimientos sancionadores del Estado, la jurisprudencia constitucional ha advertido que los principios de responsabilidad personal y culpabilidad son exigibles en el derecho administrativo sancionador, pero que se exigen con diferencias respecto del penal. En lo que tiene que ver con la aplicación del principio de culpabilidad ha reconocido que, en casos en los que el propio Legislador así lo disponga, en el proceso administrativo sancionador puede operar la responsabilidad objetiva y, por consiguiente, pueden imponerse sanciones por el resultado, pero únicamente si los reproches se derivan de la propia conducta del investigado.

En consecuencia, a pesar de que si bien es cierto uno de los aspectos que mayor debate jurisprudencial y doctrinario ha generado en las garantías del derecho administrativo sancionador se relaciona con la aplicación del principio de culpabilidad y de que, se ha admitido la responsabilidad objetiva en procedimientos administrativos aduaneros<sup>24</sup>, cambiarios<sup>25</sup> o fiscales<sup>26</sup>, también es cierto que en la mayoría de esos casos se trata de asuntos de responsabilidad directa del investigado, esto es, de situaciones en las que se preserva el principio de responsabilidad personal de las sanciones.

En un fallo más reciente, la H. Corte Constitucional mostró la diferencia conceptual entre el régimen de responsabilidad objetiva y el principio de responsabilidad personal de las sanciones en el derecho administrativo sancionador y concluyó que el primero ha tenido matices en la jurisprudencia, pero el segundo no, puesto que el prever sanciones en contra de un sujeto que no participa en las conductas sancionables, viola el artículo 29 superior. Al respecto, explicó que “la imputabilidad o responsabilidad personal, que exige que la sanción se predique únicamente respecto de las acciones u omisiones propias del infractor, es una exigencia transversal que no admite excepciones ni modulaciones en materia administrativa sancionatoria. Por consiguiente, aplica tanto para los regímenes subjetivos de responsabilidad sancionatoria como en aquellos eventos en los que la responsabilidad objetiva resulta constitucional. Así, aunque en algunas ocasiones la Corte ha utilizado como sinónimos la imputabilidad del hecho o responsabilidad personal del infractor y la culpabilidad, también ha diferenciado ambas categorías, reafirmando que la imputación personal del hecho es predicable tanto en regímenes subjetivos ordinarios y en los de presunción de dolo y culpa como en los de responsabilidad objetiva”<sup>27</sup>.

En otra oportunidad, la H. Corporación explicó los dos conceptos y sus puntos de encuentro, así:

*“como lo explicó esta Corte en la Sentencia C-038 de 2020, “[el] principio de imputabilidad personal o responsabilidad personal, de personalidad de las penas o sanciones o responsabilidad*

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-599 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz, C-506 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-099 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

*por el acto propio implica que sólo se pueda sancionar o reprochar al infractor y, por lo tanto, en materia administrativa sancionatoria, no es posible separar la autoría, de la responsabilidad”. Este “principio de personalidad de las sanciones o responsabilidad por la conducta propia, no puede confundirse con la responsabilidad por culpa o responsabilidad subjetiva”, que valora el dolo o la culpa con la que se realiza la conducta.*

(...) la sanción administrativa debe ser la consecuencia de una conducta –activa u omisiva– reprochable a su autor, de manera que *“no es posible separar la autoría, de la responsabilidad”*. Además, *“el poder de sanción no se transmite por los vínculos que existan con el autor de la infracción o con el objeto con el cual se cometió la misma, porque esto implicaría un reproche por la relación o la situación jurídica, mas no por el acto, acción u omisión”*. De allí la importancia de que el ordenamiento jurídico prevea sanciones por conductas que únicamente se les puedan reprochar a los sujetos que las llevan a cabo”<sup>28</sup>.

Pues bien, de conformidad con lo explicado por la H. Corte Constitucional en reiterados y recientes pronunciamientos, consideramos que la expresión normativa acusada puede derivar en la aplicación de un régimen de responsabilidad administrativo sancionatorio que no atienda la responsabilidad personal, ni respete el principio de culpabilidad y el derecho de defensa del investigado o sancionado; como se demostrará:

Como se ha dicho en varias oportunidades en este escrito, la caducidad de la potestad administrativa sancionatoria busca delimitar el tiempo que tienen las autoridades administrativas para iniciar la investigación y juzgamiento de una posible infracción. Por ello, el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022, estableció el tiempo de ejercicio de la función y la manera de contabilizarlo. El tiempo: 10 años, que se cuentan desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o desde la firmeza del principio de oportunidad del administrador, representante legal o directivo de la persona jurídica y deja de lado la fecha de ocurrencia de los hechos. Nótese que, aunque la propia Ley 2195 de 2022 señala que la responsabilidad penal de la persona natural es independiente de la responsabilidad administrativa de la persona jurídica, el hito que define el plazo para que la administración ejerza la competencia, no se determina por la conducta de la persona a investigar, sino exclusivamente por la de un tercero (la responsabilidad del directivo de la persona jurídica), puesto que la expresión acusada expresamente excluye de la contabilización de la caducidad el hecho propio de la persona jurídica, pues la fecha en que se cometió la conducta punible no será relevante para iniciar el proceso sancionador. Si no importa la fecha en que sucedieron los hechos que se van a investigar porque el único factor relevante para habilitar la investigación y sanción contra la persona jurídica es la responsabilidad penal de un tercero, se produce un grave impacto sobre la estructura de la responsabilidad de la persona jurídica no solo porque no resultaría independiente de la de la natural, sino porque resultaría posible que inicie el proceso sancionador contra la empresa por el solo hecho de evidenciar la condena penal de otra persona.

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

Es evidente, entonces, que la caducidad no se determinaría por la responsabilidad de la persona jurídica a investigar, sino por la de la persona natural que bien pudo actuar con o sin la aquiescencia de la voluntad colectiva o el interés del grupo o gremio que construye la empresa.

Así las cosas, si se excluye la fecha de ocurrencia de la conducta u omisión de la persona jurídica a investigar y se define como único hito para definir la caducidad, la responsabilidad penal declarada de una persona distinta a la que se investiga administrativamente (la persona jurídica), se estructura un régimen de responsabilidad por el hecho de otro y se genera un proceso sancionatorio por el solo resultado, sin considerar que en el proceso penal la persona jurídica nunca tuvo la oportunidad de defenderse, pues no es sujeto procesal para intervenir.

Como bien lo explicó el Auto del 26 de septiembre de 2023, inadmisorio de la demanda D-15.463, “el factor determinante de la posible responsabilidad administrativa es la existencia de sanción penal previa, impuesta con posterioridad a la norma reprochada”<sup>29</sup>, de ahí que la investigación administrativa sancionadora contra la persona jurídica inicia con la exclusiva constatación de la condena penal o un principio de oportunidad en firme de un tercero, al no considerarse los otros elementos. Y, es obvio que, si tiene poder para iniciar el procedimiento, también se tiene poder para imponer sanción por el hecho ajeno. Esto mostraría que la autoridad administrativa podría imponer una sanción únicamente por el resultado y sin considerar la propia culpa, pues la condena penal de un tercero resultaría el único hecho determinante de la responsabilidad. Al excluir la fecha de los hechos que podrían originar la responsabilidad administrativa de la persona jurídica del hito que habilita el tiempo que tiene la autoridad administrativa para investigar y sancionar, se autorizaría la imposición de una sanción administrativa no por el hecho de la persona jurídica, sino por la conducta delictiva de un tercero, con lo cual se violaría el principio de responsabilidad personal y podría incurrirse en una forma de responsabilidad objetiva.

A esta misma conclusión se llegaría si trasladamos la lógica de la caducidad de la generalidad de los procesos administrativos sancionadores, esto es, la que regula el artículo 52 del CPCA. Allí, la caducidad se cuenta desde ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, con lo que se entendería que en el proceso administrativo sancionador contra personas jurídicas el “hecho” o la “conducta” es la responsabilidad penal de un tercero y no la conducta propia de la investigada.

No olvidemos que, conforme a la jurisprudencia constitucional, “el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, también denominado principio de imputabilidad personal, de personalidad de las penas o sanciones, o de responsabilidad por el acto propio, se funda en la idea según la cual, una persona natural o jurídica únicamente puede ser sancionada por sus propias acciones u omisiones, no por las de un tercero. Por lo tanto, queda proscrita cualquier transferencia de la responsabilidad hacia otro sujeto”<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Fundamento jurídico 19.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

Pero también sucede que la investigación sancionatoria contra la persona jurídica se inicia porque se declaró judicialmente la responsabilidad penal por el hecho de corrupción de un directivo, pero que la autoridad administrativa no investigue la conducta de la persona natural, sino únicamente si la persona jurídica se benefició o tuvo intención de beneficiarse de la conducta delictiva o consintió o fue tolerante a la realización de aquella. En este escenario, resulta evidente que, si bien se investigarían conductas propias de la persona jurídica y se concretaría la independencia de la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas, de todas maneras el proceso administrativo no surgiría por su propio acto, sino por el de terceros (la condena penal o el principio de oportunidad de otro). Resultaría contrario al derecho de defensa que no se tome en cuenta la fecha de lo que originó el proceso sino única y exclusivamente la fecha en que fueron condenadas las conductas de terceros. Es claro que el proceso sancionador surge por la responsabilidad penal del trabajador, pero no puede investigar su proceder, sino la actuación de la empresa. Luego, al excluir la fecha de los hechos en que la persona jurídica pudo consentir, tolerar, beneficiarse o buscar beneficiarse del delito, el único supuesto a partir del cual se contabiliza la caducidad, resulta ser la responsabilidad de un tercero.

La congruencia entre el objeto, la competencia, la materia y las consecuencias de los procesos sancionadores, resulta fundamental para preservar el derecho de defensa de los administrados, puesto que los sujetos se defienden de los comportamientos imputados y las calificaciones jurídicas que de ellos se derivan. Así, los hechos materia de investigación deben ser determinantes en la caducidad porque el proceso se inicia para investigar lo que puede originar la sanción.

No por casualidad, la caducidad de todos los procedimientos administrativos sancionadores empieza a contabilizarse desde que ocurrieron los hechos que serán materia de investigación. Ya vimos que, el artículo 52 del CPCA, norma general de los procesos administrativos sancionadores contabiliza el término desde que ha “ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas”. El artículo 6° del Decreto 1746 de 1991, dispone que “El término de caducidad de la acción de las infracciones cambiarias será de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia de los hechos”. En el mismo sentido, el artículo 611 del Decreto 1165 de 2019, señala que “La facultad que tiene la autoridad aduanera para imponer sanciones, caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción administrativa aduanera”. El artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, dice que “la acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción”. De igual manera, los procedimientos contravencionales al régimen de policía caducan conforme a las reglas generales del derecho administrativo sancionador y, por ejemplo, la acción policial de protección a la posesión, la mera tenencia y servidumbres de los inmuebles de los particulares, caducará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal (artículo 80 de la Ley 1801 de 2016. El ejercicio de la “función policial de control urbanístico, caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones” (artículo 138 del Código de Policía y Convivencia Ciudadana). La acción disciplinaria caducaba “si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria” (artículo 30 de la Ley 734 de 2002) Y, el artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, dispone que



“La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas, cuando haya cesado el deber de actuar...”

Es claro, en consecuencia, que, si la administración inicia un procedimiento para investigar la posible ocurrencia de una infracción X, el término de caducidad no puede habilitar la facultad respecto de hechos G, esto es, los que no serían determinantes para sancionar. Obviamente el Legislador no puede desligar la capacidad investigativa de la administración (entendida como atribución de competencias y como habilitación temporal de las mismas) de la naturaleza del procedimiento con base en el cual puede sancionar.

En suma, si la autoridad administrativa inicia el proceso sancionador contra la persona jurídica únicamente con base en la declaratoria o reconocimiento de responsabilidad penal de una persona natural, generaría para la empresa investigada una responsabilidad por la conducta ajena, con fundamento exclusivo en el resultado y excluiría la posibilidad de defensa de quien no pudo actuar en el proceso penal. Luego, no tener en cuenta la fecha de ocurrencia de los hechos que serán objeto de investigación, afecta el derecho de defensa del investigado y los principios de responsabilidad personal y culpabilidad de la persona jurídica, razones por las cuales también debe declararse inexecutable la expresión acusada.

#### 4.6. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS Y APTITUD DE LOS CARGOS

Se demanda por vulneración del artículo 29 superior la expresión “*e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales*”, contenida en el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022. Respecto de ella no existe cosa juzgada constitucional y constituye una proposición jurídica completa porque es autónoma e independiente respecto del resto de regulación y su retiro del ordenamiento jurídico dejaría el resto de la disposición perfectamente comprensible y amparada por la presunción de constitucionalidad.

Se considera que la exclusión de la fecha de comisión de la conducta punible en la contabilización del término de caducidad de la potestad administrativa sancionatoria contra las personas jurídicas es contraria a las garantías exigibles, tanto en la regulación legal sustancial como procedimental, del derecho administrativo sancionador; especialmente las que se derivan de los principios de no retroactividad y favorabilidad de la normativa sancionatoria, responsabilidad personal y proscripción de la responsabilidad objetiva, así como del derecho de defensa de los investigados.

Los motivos de inconstitucionalidad que se traducen en los cargos que habilitan a la H. Corte Constitucional a adelantar el juicio de constitucionalidad, cumplen los requisitos que la sólida y consolidada jurisprudencia han definido como indispensables para el efecto. Respetuosamente consideramos que en esta oportunidad están dadas las condiciones para entender apta la demanda e iniciar el proceso constitucional, por lo siguiente:



El primer cargo relativo a la vulneración del **principio de irretroactividad de la norma sancionatoria** es:

i) claro porque puede comprenderse fácilmente que la demanda sostiene que mantener la potestad administrativa sancionadora para investigar conductas anteriores a la vigencia de la ley, incluso cuando no existía este tipo de reproche estatal, constituye la aplicación retroactiva del procedimiento sancionador. Es cierto porque la legislación anterior a la Ley 2195 de 2022 se limitó a definir los supuestos de la responsabilidad administrativa sancionadora de las personas jurídicas, pero no dijo nada sobre si el proceso podía adelantarse por hechos anteriores a la vigencia de la ley sancionadora, por lo que procedía la aplicación del principio de irretroactividad de la ley sancionatoria. Con la norma acusada, la aplicación retroactiva es la única alternativa y se impone.

ii) Cierto y específico. La expresión acusada autoriza a iniciar un procedimiento administrativo sancionador para investigar y sancionar conductas anteriores a las leyes que fundaron la responsabilidad administrativa sancionadora de las personas jurídicas, de ahí que la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente. Se expusieron, *in extenso*, las razones para explicar por qué la confrontación entre la expresión normativa acusada y el principio de irretroactividad de la ley sancionadora exige declarar inexecutable la disposición legal impugnada.

iii) Los argumentos son pertinentes y suficientes, en tanto que son estrictamente constitucionales y no de conveniencia y tampoco se refieren a indebidas aplicaciones de la norma demandada. De hecho, se concluye que la correcta aplicación e interpretación de la ley acusada es la que produce el resultado inconstitucional. Ahora, para mostrar que la demanda genera un verdadero debate constitucional, puede verse que el problema jurídico que se propone resolver consiste en definir si ¿la exclusión de al fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales para iniciar a contar el término de caducidad de la acción administrativa sancionatoria de la Ley 2195 de 2022, impone una aplicación retroactiva de la responsabilidad sancionatoria en contra de las personas jurídicas?. Para resolver esa cuestión será necesario analizar si el principio de irretroactividad de la ley sancionatoria exige tener en cuenta la vigencia de la ley y los tiempos en los que se consuman las conductas a investigar y sancionar.

El segundo cargo de inconstitucionalidad consistente en el **desconocimiento del principio de favorabilidad** es:

i) Claro, porque puede entenderse fácilmente que la demanda sostiene, de un lado, que a pesar de que el Legislador cuenta con libertad de configuración de los términos procesales, las garantías del debido proceso sancionador constituyen un límite ineludible y, de otro, que el principio de favorabilidad debe aplicarse tanto en la interpretación de las normas sustanciales como en la aplicación de las normas procesales. Con base en ello, la demanda considera que no tener en cuenta, al configurar la caducidad de la acción sancionatoria, la fecha en que suceden los hechos que serán materia de la acción administrativa

sancionadora, como expresamente aparece en la expresión acusada, desfavorece al investigado, por dos razones: La primera, porque antes de la vigencia de la ley parcialmente acusada la contabilización del término de caducidad se efectuaba desde que sucedía la conducta a investigar, de ahí que si durante 3 años de sucedidos los hechos no se investigaba, se extinguía la competencia sancionadora. Con la nueva ley, el término se aumenta a 10 años y no se tiene en cuenta la fecha en que sucede la conducta delictiva, con lo cual es evidente que la normativa anterior es más benévola, pero no puede aplicarse. La segunda, porque en el derecho administrativo sancionador la aplicación de la ley en el tiempo es fundamental para aplicar la más favorable al investigado. Como la contabilización de la caducidad se toma desde que existe responsabilidad penal (la cual si debe ser proferida después de la vigencia de la Ley 2195 de 2022), pero se investiga las conductas que originaron la pena (las cuales obviamente son anteriores a la sentencia), la exclusión de la fecha en que sucedieron las últimas, las que pudieron suceder antes de la vigencia de la ley, impide aplicar la normativa favorable y se impone la aplicación de una ley más restrictiva.

ii) Cierto y específico, en tanto que se expusieron múltiples razones constitucionales que demuestran que la violación del principio de favorabilidad realmente surge de la lectura literal de la expresión acusada (no de otra como se explicó en reiteradas oportunidades) y no resulta de lecturas deducidas de la demanda<sup>31</sup>.

iv) Los motivos expuestos son pertinentes y suficientes. Salta a la vista que el análisis planteado se circunscribe a presentar argumentos constitucionales y no legales que generan un verdadero debate constitucional. Eso se verifica si intentamos plantear el problema jurídico que podría resolver la Corte, el cual se circunscribiría a averiguar si ¿la irrelevancia de la fecha de comisión de la conducta punible con base en la cual fue condenada penalmente un agente de la persona jurídica para definir la caducidad de la facultad sancionatoria administrativa contra las personas jurídicas vulnera el principio de favorabilidad. Para contestar ese planteamiento es necesario generar un ejercicio dialéctico constitucional sobre la aplicación del principio de favorabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores y respecto de normativas sancionatorias que contienen estructuras de responsabilidad distintas.

Finalmente, el tercer cargo por desconocimiento del **derecho de defensa y los principios de responsabilidad personal y proscripción de la responsabilidad objetiva** en el proceso administrativo sancionador contra las personas jurídicas, es apto, comoquiera que:

i) Es claro porque la demanda explica que, si bien es posible matizar la aplicación del principio de responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador, no sucede lo mismo con el principio de responsabilidad personal y el derecho de defensa del investigado, los cuales se imponen con el mismo

---

<sup>31</sup> De manera anecdótica nos permitimos referir a un hecho de público conocimiento: Mediante acto administrativo del 1º de octubre de 2023, la Superintendencia de Sociedades abrió investigación administrativa y formuló cargos contra una persona jurídica, en el marco del régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria por actos de corrupción. La sentencia que declaró la responsabilidad penal del representante legal de la empresa quedó ejecutoriada el 10 de mayo de 2023. Tanto el juez de primera instancia como la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá encontraron a la persona natural responsable por el delito de Interés Indevido en la Celebración de Contratos al haber realizado conductas fraudulentas para obtener un contrato público durante los años 2009 y 2010. Nótese que la autoridad administrativa entendió que la potestad administrativa sancionadora contra la persona jurídica no había caducado, en tanto que la condena penal quedó en firme con posterioridad a la vigencia de la Ley 2195 de 2022 que le otorgó competencia, pese a que investigará la conducta de la persona jurídica en los años 2009 y 2010, esto es, anteriores a la vigencia de la ley que impulsa el proceso administrativo sancionador. Luego, los cargos de inconstitucionalidad formulados en esta demanda corresponden a una lectura cierta de la expresión acusada y no a una inferida en la demanda.

rigor en todo el *ius puniendi* del Estado y en este caso deben exigirse. De igual manera, indica que desechar la fecha de los hechos materia de investigación administrativa y tener en cuenta como único supuesto para habilitar la competencia para investigar sancionatoriamente la decisión penal en firme, conduce a autorizar un proceso de responsabilidad de la empresa por el hecho de un tercero. Si la autoridad administrativa inicia el proceso sancionador contra la persona jurídica únicamente con base en la declaratoria o reconocimiento de responsabilidad penal de una persona natural, generaría para la empresa investigada una responsabilidad por la conducta ajena, con fundamento exclusivo en el resultado y excluiría la posibilidad de defensa de quien no pudo actuar en el proceso penal. Concluye que no tener en cuenta la fecha de ocurrencia de los hechos que serán objeto de investigación, afecta el derecho de defensa del investigado y los principios de responsabilidad personal y culpabilidad de la persona jurídica

ii) Es cierto y específico, porque la expresión acusada es la que genera la desconexión entre las conductas reprochables de terceros y las que son objeto de investigación contra la persona jurídica, con lo que se afecta el derecho de defensa y puede adelantarse el proceso sancionatorio e imponerse sanciones administrativas exclusivamente por el hecho de un tercero. No se discute que la condena penal o el principio de oportunidad en firme constituyan elementos definitorios de la caducidad, sino que sean los únicos y, eso sucede, por virtud de la expresión acusada. Autorizar que solamente se tenga en cuenta la fecha de la condena penal o un principio de oportunidad de un tercero para habilitar la iniciación de un proceso sancionador contra una persona jurídica, sin considerar la fecha de los hechos directamente atribuibles a la persona jurídica, genera un proceso administrativo no por la responsabilidad personal del investigado sino la de un tercero, afecta el derecho de defensa del investigado y puede imponer un régimen de responsabilidad exclusivamente por el resultado (condena o principio de oportunidad en firme de la persona natural). Eso muestra que la acusación recae sobre la norma demandada y expone razones de contradicción con el artículo 29 superior.

iii) Es pertinente y suficiente. Los argumentos expuestos son estrictamente constitucionales y son suficientes para suscitar, al menos, una duda de que la expresión acusada termina por imponer responsabilidad administrativa por el hecho de otros y formas de responsabilidad objetiva en el proceso en contra de las personas jurídicas, con lo cual se afecta su derecho de defensa. Si la autoridad administrativa inicia el proceso sancionador contra la persona jurídica únicamente teniendo como base la fecha de la declaratoria o reconocimiento de responsabilidad penal de una persona natural y expresamente no considera las fechas en que la persona jurídica pudo tolerar, consentir, beneficiarse o buscar beneficiarse del delito, generaría para la empresa investigada una responsabilidad por la conducta ajena, con fundamento exclusivo en el resultado y excluiría la posibilidad de defensa de quien no pudo actuar en el proceso penal.

En este orden de ideas, el problema jurídico que podría plantear este cargo consistiría en averiguar si ¿no tener en cuenta la fecha de ocurrencia de los hechos que serán objeto de investigación y tener como hito exclusivo de la contabilización de la caducidad la fecha de declaratoria de responsabilidad penal de un tercero, afecta el derecho de defensa del investigado y los principios de responsabilidad personal y

culpabilidad de la persona jurídica?. La respuesta al interrogante se traduce en el análisis constitucional de las garantías en debate y del impacto de la definición legal de los hitos para contabilizar la caducidad de las acciones sancionatorias del Estado y en la ponderación de los intereses en contraposición. En especial, exige evaluar si la lucha contra la corrupción y la adopción de medidas represivas para el efecto, autoriza a matizar las garantías constitucionales diseñadas en los Estados constitucionales en favor de los administrados.

## V. PRETENSIONES

Muy respetuosamente solicitamos a la H. Corte Constitucional, como **pretensión principal**, declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “*e independientemente de la fecha de comisión de la conducta punible por parte de las personas naturales*”, contenida en el artículo 8° de la Ley 2195 de 2022.

En caso de que la H. Corporación considere que, en aplicación del principio de conservación del derecho, la disposición normativa acusada debe mantenerse en el ordenamiento jurídico porque admite una interpretación constitucionalmente posible, respetuosamente solicitamos, como pretensión subsidiaria, declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión acusada, **en el entendido** de que la caducidad de la facultad sancionatoria administrativa prevista en el artículo [34](#) de la Ley 1474 de 2011, esto es de la investigación administrativa contra personas jurídicas, no autoriza a investigar hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 2195 de 2022.

## VI. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en consideración con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución, comoquiera que a esa Corporación corresponde “*decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*”. Esta se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de la Ley 2195 de 2022, por su contenido material.

## VII. NOTIFICACIONES Y ANEXOS

Para efectos de las notificaciones ordenadas en el Decreto 2067 de 1991, recibiremos las comunicaciones del caso en:

Email: [buzon@observatoriofp.org](mailto:buzon@observatoriofp.org)

Celular: 3138849465

Con lo anterior manifiesto mi aceptación para ser notificado mediante correo electrónico.

Acompaño a la presente demanda fotocopia de mi cédula de ciudadanía, con base en la cual puede consultarse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil que soy ciudadano en ejercicio de mis derechos políticos.

Atentamente,

**JAIME CHAVES VILLADA**

CC. 13. 069.694 de Pasto.

