

Sentencia C-397/24
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente: D-15677

La Corte declara inexecutable, con efectos retroactivos, norma legal que permitía la aplicación retroactiva del término de caducidad de la potestad administrativa sancionatoria, con motivo de conductas cometidas con anterioridad a la promulgación de la ley 2195 de 2022

1. La norma demandada

“Ley 2195 de 2022

(enero 18)

Por medio de la cual se adoptan medidas de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se adoptan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA

[...]

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.”

2. Decisión de la Corte

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, con efectos retroactivos desde el 18 de enero de 2022.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala ejerció el control de constitucionalidad sobre la norma acusada, a partir de una demanda en la cual se cuestionó su compatibilidad con lo previsto en los artículos 29 y 58 de la Constitución Política.

A juicio del actor, la norma demandada permitía la aplicación retroactiva del término de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria a conductas cometidas con anterioridad a la promulgación de la Ley 2195 de 2022. Destacó, además, que esta norma "no se limita al numeral 34-6 sobre el término de caducidad, sino que, además, prevé normas sustantivas que se ocupan de asuntos medulares del proceso administrativo sancionatorio."

Como cuestión previa, la Sala concluyó que la demanda tenía aptitud sustancial, pues seguía un hilo conductor claro; se fundó en el contenido normativo objetivo del precepto legal demandado; mostró de qué modo él era incompatible con las normas constitucionales que señaló como infringidas; y, lo hizo a partir de argumentos estrictamente constitucionales, brindando así los elementos necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad y generando dudas sobre la constitucionalidad de dicho precepto.

A partir de lo anterior, correspondía a la Corte determinar si 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, era compatible o no con lo previsto en los artículos 29 y 58 de la Constitución Política.

Para tal efecto, la Sala analizó: (i) la potestad sancionadora de la administración y los principios del debido proceso, la irretroactividad, la legalidad y la favorabilidad; y, (ii) el contexto y alcance de la norma legal demandada.

Luego de constatar que la norma demandada permitía que las disposiciones de la Ley 2195 de 2022 pudieran aplicarse a conductas que ocurrieron con anterioridad a la fecha de su promulgación, la Sala concluyó que dicha disposición normativa es incompatible con lo previsto en los artículos 29 y 58 de la Constitución.

En primer lugar, la Sala determinó que la norma acusada es incompatible con el principio de irretroactividad, debido a que permitía la aplicación de la potestad administrativa sancionatoria con motivo de conductas punibles de personas naturales que acaecieron con anterioridad a la promulgación de la Ley 2195 de 2022.

En segundo lugar, luego de establecer que el artículo 8 de la Ley 2195 de 1991, en el que se insertaba la norma demandada, al regular el término de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración es una disposición procesal con contenido sustancial, concluyó que el apartado acusado era incompatible con el principio de favorabilidad. Esta norma tiene aplicación inmediata, siempre y cuando se respete el principio de favorabilidad. Con sustento en lo anterior, advirtió que una norma que

modifica el plazo de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración y su forma de contabilización, no puede (i) afectar situaciones consolidadas; ni mucho menos (ii) ampliar los términos de caducidad en aquellos casos en los que pese a haber iniciado a correr en vigencia de otra norma anterior, no habían expirado para el momento en que comenzó a regir la expresión normativa censurada.

La Sala destacó que la lucha contra el fenómeno de la corrupción, en la cual se inscribe la norma demandada, es de la mayor importancia y debe librarse con todo el empeño posible. Sin embargo, ello no es suficiente para justificar, en términos constitucionales, el que se pase por alto, en materia sancionatoria, las garantías de los principios de legalidad, irretroactividad y favorabilidad. La competencia prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución le confieren al legislador la potestad normativa para regular los procesos judiciales y administrativos, especialmente en lo que atañe a los términos procesales. Sin embargo, esta competencia no es absoluta, pues se encuentra limitada por las garantías constitucionales y, además, debe ejercerse conforme a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Con fundamento en lo anterior, y en vista de que la incompatibilidad entre la expresión demandada y las referidas normas constitucionales es manifiesta, la Sala declaró la inexecutable de aquella, con efectos retroactivos, desde el 18 de enero de 2022, fecha en la cual se promulgó la Ley 2195 de 2022.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvó su voto en la presente decisión por tres razones principales.

Primero, consideró que la sentencia desconoce que la Ley 1778 de 2016, "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" establece un régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria de carácter especial que únicamente aplica para los actos de corrupción o soborno transnacional. La sentencia, por el contrario, extiende los efectos de este régimen especial a la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en general.

Segundo, destacó que la sentencia plantea un escenario interpretativo de la norma acusada, en el que la fecha de la comisión del delito sea anterior al 2 de julio de 2011, –cuando entró en vigor la Ley 1474 de 2011, y cuya sentencia judicial hubiera quedado ejecutoriada después la

entrada en vigencia de la Ley 2195 de 2022, es decir, luego del 18 de enero de 2022.

La decisión sostiene que, respecto de esos casos, se produciría un supuesto escenario de inconstitucionalidad, como consecuencia de la aplicación retroactiva del término de caducidad de 10 años que contiene la Ley 2195. Sin embargo, tal conclusión se deriva de una lectura inadecuada de la normativa procesal y tiene como base un falso problema, puesto que la ley que se acusa en nada modifica la irretroactividad de la Ley 1474 de 2011, ni la caducidad de 3 años contabilizados desde la ocurrencia de la conducta, que regía las acciones derivadas de esa Ley hasta la modificación de 2022, por lo que la acción frente a una eventual conducta ocurrida en 2010 habría caducado en 2013.

Adicionalmente, al tratarse de una norma procesal en materia de caducidad, esta no modifica la vigencia del tipo sancionatorio administrativo que entró a regir con la Ley 1474 de 2011.

Tercero, la presente decisión no tiene en cuenta que la mayoría de los casos sancionables a la luz de la Ley 1474 de 2011 se encontraban caducados cuando entró a regir la Ley 2195 de 2022. En otras palabras, bajo el panorama de la Ley 1474 de 2011, 3 años después de cometida la conducta individual delictiva, caducaba la acción contra la persona jurídica. Los únicos casos en que no habría caducado la acción sancionatoria cuando entró a regir la Ley 2195 de 2022 corresponden a aquellos derivados de las conductas delictivas cometidas en los 3 años anteriores a la entrada en vigencia de esa ley. No obstante, este escenario no es planteado por la sentencia, a pesar de que debió abordarse expresamente, pues implica una tensión entre la entrada en vigencia de la norma procesal y el principio de favorabilidad.

En efecto, para los casos que no habían caducado al momento de la entrada en vigor de esta nueva legislación, la caducidad de la acción sí se extendería a 10 años contados a partir de que la decisión judicial condenatoria quedara en firme. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la tensión entre la nueva regla de caducidad procesal y el principio de favorabilidad ha debido resolverse en el sentido de reconocer la exequibilidad de la expresión demandada, bajo el entendido de que, en los casos en que la conducta, hecho u omisión hubiera ocurrido dentro de los 3 años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 2195 de 2022, debe aplicarse el principio de favorabilidad contenido en el artículo 29 de la Constitución Política.