



# Concepto Sala de Consulta C.E. 1564 de 2004 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Bogotá D. C., mayo diez y ocho (18) de dos mil cuatro (2004)

Radicación No. 1.564

[Ver el Concepto de la Secretaría General 106 de 2003](#)

Referencia: - Multas: Indexación

- Autoridad Administrativa: competencia para indexar monto de las multas señaladas por el legislador.

El señor Viceministro de Ambiente, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicita el concepto de la Sala con el fin de definir la competencia de las autoridades administrativas para indexar el valor de las sanciones pecuniarias previstas en el Decreto Ley [2610](#) de 1979 que desarrollan la competencia de inspección, control y vigilancia de la actividad de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Al efecto, formuló la consulta en los siguientes términos:

"1.- Si el Concejo o el Gobierno Distrital y Municipal tienen la posibilidad de expedir un acto administrativo de carácter general, por medio del cual indexen objetiva y técnicamente las sanciones pecuniarias del Decreto Ley 2610 de 1979.

"2.- De otro lado, si la Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, dadas las competencias en ella depositadas, en especial al ser considerada como una autoridad administrativa Distrital de policía, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del Acuerdo 79 de 2003 y el Decreto Distrital 329 de 2003, tiene la posibilidad de indexar objetiva y técnicamente las sanciones pecuniarias del Decreto 2610 de 1979 en cada investigación que adelante. Si esta posibilidad de indexación también se predica de las autoridades administrativas municipales que estén en las mismas condiciones anotadas para el Distrito Capital en este literal?

A continuación el señor Viceministro de Ambiente expone dos posiciones que se han debatido en torno de este tema en el Distrito Capital, las cuales se sintetizan así:

Imposibilidad de actualizar las sanciones previstas en el Decreto 2610 de 1979 por la autoridad administrativa

Es la ley la que le otorga a las autoridades administrativas la facultad de imponer sanciones. De tal manera que tanto la conducta sancionable, como la sanción deben estar de manera inequívoca, clara y expresamente definidas por el legislador, pues no se trata de una potestad discrecional sino reglada.

En desarrollo del principio del debido proceso y el principio de legalidad que rigen las actuaciones administrativas las normas que tienen una connotación sancionatoria deben estar previamente definidas por el legislador.

El particular tiene derecho a conocer previamente cuáles son las consecuencias jurídicas que les acarrea la comisión de una conducta antijurídica en el ámbito del derecho administrativo, es decir, las normas sustanciales y procesales deben ser preexistentes al acto que se le imputa, acorde con el mandato supra legal contenido en el inciso 2º del artículo 29 de la Carta Política.

La potestad sancionatoria y el principio de legalidad son conceptos jurídicos íntimamente relacionados, de suerte que dicha potestad sólo tiene justificación en la medida que se encuadre dentro del citado principio. De no ser así, el Estado estaría imposibilitado, por lo menos de manera legítima para ejercer su poder de coerción pues conforme a la Carta Política, nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

Entonces, el principio de legalidad presupone la existencia previa de una ley que señale las conductas merecedoras de reproche y la

consecuente sanción, pues no podría entenderse a la luz del principio que se estudia, que la Administración so pretexto de ejercer la titularidad de la potestad sancionatoria, tuviese igualmente la facultad para establecer prohibiciones y las sanciones, sin duda, este es un tema de reserva de ley.

Existe un problema de falta de técnica legislativa que no se puede corregir a través de decisiones administrativas, es más, ni los jueces acudiendo a los poderes discrecionales que le son propios podrían ordenar la conversión cuando de ello resulte que se está agravando una determinada pena o sanción.

No tiene cabida invocar principios como el de proporcionalidad o racionabilidad de la sanción con el propósito de corregir su desvalorización, esto en la práctica significa agravar el límite sancionatorio establecido por el legislador.

No es viable interpretar extensiva o analógicamente "*in malam partem*" cuando ello tenga efectos agravantes para el sancionado. Al respecto, el Ministerio cita la Sentencia C- 070 de 1996 de la Corte Constitucional, según la cual:

"La sentencia C-070 de 1996 declaró la inexequibilidad condicionada del artículo 372 numeral 1º del Código Penal aceptando de la (sic) aplicación de la sanción pecuniaria previstas en pesos constantes, bajo el entendido que se entienda en términos del poder adquisitivo de 1981, lo que implica una interpretación favorable "Lo anterior supone la aplicación analógica al caso que se presenta ante la Corte, del artículo 19 de la ley 190 de 1995 que acoge el índice de "salarios mínimos legales mensuales" como factor de determinación de la cuantía para agravar la pena del delito de peculado por apropiación. No debiendo quedar expósitos los derechos patrimoniales de la víctima mediante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 372-1 del Código Penal, y siendo procedente la analogía *in bonam pena*, la Corte procederá a declarar la constitucionalidad de la referida disposición siempre y cuando la expresión "cien mil pesos" se entienda en término del poder adquisitivo del peso en 1981...".

Viabilidad de aplicar la figura de la indexación para actualizar el valor de las sanciones administrativas.

Existe un problema de falta de técnica legislativa que es viable corregir administrativamente armonizando los principios que gobiernan el derecho administrativo.

La indexación es una institución jurídica que permite mantener el valor intrínseco del dinero. Este concepto ha sido ampliamente desarrollado en el derecho de obligaciones a fin de evitar que a causa del fenómeno inflacionario se genere un perjuicio al acreedor, ya que entre el período en que se contrae la obligación y aquél en que se cumple, la suma debida pierde gran parte de su poder adquisitivo.

La Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, en diferentes pronunciamientos al ordenar la reparación integral del daño y del pago justo y equitativo de las obligaciones ha admitido la aplicación de la figura de la indexación. De los pronunciamientos jurisprudenciales<sup>1</sup>*en esta materia, la entidad consultante infiere*:

"(...) la indexación tiene las siguientes características:

Es un proceso objetivo al que se le aplican índices de público conocimiento, como el IPC- Es un proceso que garantiza la efectividad del derecho sustantivo. Permite que el pago de una obligación sea total y no parcial por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda en el tiempo. Desarrolla la justicia y la equidad Cuando se indexa una suma de dinero pasada no se condena en el presente a un mayor valor, sino exactamente al mismo valor pasado pero en términos presentes."

Las normas previstas en la ley 66 de 1968 y el Decreto Ley 2610 de 1979 están destinadas a la protección de los ciudadanos que deseen adquirir vivienda, más precisamente de aquellos que por circunstancias sociales y económicas son más susceptibles de caer en manos de urbanizadores piratas.

La inaplicación de la figura de la indexación para este tipo de sanciones iría en contra de los postulados del Estado Social de Derecho en la medida en que esto dificulta el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia en un sector de alto impacto socioeconómico como es el de la vivienda.

La aplicación del Decreto Ley 2610 de 1979 sin indexar las sanciones pecuniarias hace visible, inocuo e ineficaz el instrumento jurídico que el legislador le dio a las entidades municipales para efectuar el control, inspección y vigilancia sobre quienes se dedican a desarrollar la actividad de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda en el territorio nacional.

En orden a resolver los problemas jurídicos planteados en la consulta, la Sala analizará los siguientes temas:

Control, inspección y vigilancia de la actividad de construcción de vivienda.

Finalidad y naturaleza.

Sanción Administrativa. Poder Punitivo.

Naturaleza y finalidad de las normas que consagran sanciones administrativas.

Principio de legalidad y tipicidad de las norma sancionatorias administrativas.

Indexación de multas.

Objeto de la indexación. Finalidad.

Evolución jurisprudencial.

Aplicación de la indexación en normas de contenido sancionatorio.

4. Competencia de la autoridad administrativa para aplicar la indexación. Fórmula aplicable. Necesidad de reglamentación.

## 1. CONTROL, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA ACTIVIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

### 1.1 Marco Constitucional y legal

Antes de proceder con el análisis de los problemas jurídicos planteados en la presente consulta, la Sala hará un breve recuento de las normas relativas al control, inspección y vigilancia de una actividad que por encontrarse intrínsecamente vinculada al derecho a la vivienda digna consagrado constitucionalmente, está sujeta a la intervención del Estado con el fin de lograr su efectividad. Es así como el artículo 51 de la Carta prevé:

"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En concordancia, el artículo 334 de la Constitución Política señala que el Estado intervendrá en el uso del suelo con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes:

"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". (Negrilla fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 313 de la Carta consagra como competencia de los Concejos municipales y Distritales la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción, facultad cuyo alcance es importante dilucidar a la luz de algunos de los pronunciamientos de esta Corporación en casos similares, en los cuales, como se verá más adelante, se analizaron algunos conflictos de competencia surgidos a partir de la Constitución de 1991, entre los Concejos y la Superintendencia de Sociedades (entidad en la cual se concentraba la competencia en materia de vigilancia y control de la actividad de la construcción).

En concepto de la Sala, la facultad constitucional de los Concejos Municipales y Distritales atinente a la vigilancia y control debe diferenciarse de la facultad de intervención meramente administrativa que desarrolla una autoridad al aplicar las disposiciones vigentes. Dispone el artículo 313:

"Corresponde a los concejos: "(...)

"7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...)" (Negrilla fuera de texto)<sup>2</sup>

Adicionalmente, las normas que a continuación se transcriben, permiten a la Sala apreciar que el legislador tanto ordinario, como extraordinario, aunque ha hecho ajustes en materia de competencia de las distintas autoridades administrativas e incluso en relación con la cuantía de las sanciones a imponer, se quedó corto frente a la realidad económica actual, quizás por un error de técnica legislativa, como lo anota la entidad consultante, o porque los efectos reales de la inflación, en el momento de la expedición de la norma, no eran del todo previsibles.

Según la ley 66 de 1968, en un principio, la Superintendencia de Bancaria era la entidad competente de ejercer la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la vivienda y, en desarrollo de dicha facultad era la competente para imponer las sanciones consistentes en multas sucesivas cuya cuantía oscilaba entre dos sumas fijas de pesos que para el legislador de 1968, muy seguramente, representaban valores significativos y razonables para cumplir el efecto disuasivo de la sanción de carácter administrativo contenida en la norma.

La ley 66 de 1968 "Por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda y se determina su inspección y vigilancia", preveía:

"ART. 1º—(Modificado).\* El Gobierno Nacional, a través del Superintendente Bancario ejercerá la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles, dentro de los planes o programas de urbanización o construcción de las viviendas, cualesquiera que sea el sistema adoptado; así como de las consistentes en el otorgamiento de crédito para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas.

\*(Nota: Modificado por el Decreto 2610 de 1979)

(...)

"ART. 28.(Modificado).\* El Superintendente Bancario impondrá multas sucesivas de \$ 2.000 a \$ 50.000 moneda corriente, a favor del Tesoro Nacional a las personas o entidades que incumplan las órdenes o requerimientos que haya expedido en uso de las facultades de inspección y vigilancia que ejerce sobre ellas en virtud de esta ley, sin perjuicio de las sanciones específicamente consagradas en los artículos 11 y 13 de la misma.

"También impondrá el superintendente multas sucesivas dentro de las mismas cuantías a las personas o entidades que realicen cualquier clase de propaganda sobre las actividades de que trata esta ley sin ajustarse a la verdad de los hechos que le constan a la superintendencia en relación con los respectivos planes sin perjuicio de las otras sanciones a que hubiere lugar .

\*(Nota: Modificado por el Decreto 2610 de 1979 artículo 11)." (Negrilla fuera del texto original).

El decreto ley 2610 de 1979, modificadorio de la ley 66 de 1968, conserva la competencia de vigilancia y control en cabeza de la Superintendencia Bancaria, y continúa con la misma tendencia legislativa para establecer la cuantía de las sanciones aplicables a las personas naturales o jurídicas dedicadas a actividades relacionadas con la construcción y enajenación inmuebles destinados a vivienda descritas en la norma.

En efecto, dicho decreto, aunque actualizó la cuantía de la sanción administrativa a la fecha de la modificación legislativa, no tuvo en cuenta aspectos tales como la pérdida del valor adquisitivo de la moneda ocasionada por fenómenos económicos como la inflación.

"Decreto. 2610 de 1979.- ART. 1º-El artículo 1º de la Ley 66 de 1968 quedará así:

"El Gobierno Nacional a través del Superintendente Bancario ejercerá la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas."

" ART. 11.-El artículo 28 de la Ley 66 de 1968 quedará así:

"El Superintendente Bancario impondrá multas sucesivas de diez mil (\$ 10.000.00) a quinientos mil (\$ 500.000.00) pesos Mcte., a favor del tesoro nacional a las personas o entidades que incumplan las órdenes o requerimientos que en uso de las facultades de inspección vigilancia expida dicho funcionario o los jefes seccionales de vivienda, para que se sujeten a las normas exigidas por las autoridades nacionales, departamentales, metropolitanas, municipales y Distritales y/o para que se ajusten a las prescripciones de la Ley 66 de 1968 y a las del presente decreto.

"También se impondrán sanciones en la cuantía anotada, cuando el Superintendente Bancario después de pedir explicaciones a las personas, a los administradores, o los representantes legales de los establecimientos sometidos a su vigilancia, en virtud de la Ley 66 de 1968 y del presente decreto, se cerciore que se ha violado una norma o reglamento a que deba estar sometido con relación a su actividad.

"Cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente Bancario en virtud de este decreto, autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento o cualquier forma relacionada con las actividades a que se refiere el presente decreto, el superintendente podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de cincuenta mil pesos (\$ 50.000.00) Mcte., a favor del tesoro nacional.

"Así mismo, el superintendente impondrá multas sucesivas dentro de las mismas cuantías a las personas que realicen propaganda sobre actividades que trata la Ley 66 de 1968 o el presente decreto, sin contar con el permiso de enajenación y/o sin ajustarse a la verdad de los hechos que le constan a la superintendencia en relación con los respectivos planes, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar y en especial de las específicamente consagradas en los artículos 6º y 7º de este decreto." (Negrilla fuera del texto original).

Mediante el decreto ley No. 78 de 1987 se asignaron a las entidades territoriales algunas funciones en materia de vigilancia, inspección y control de la actividad de construcción de vivienda, en los siguientes términos:

"ART. 1º-Asignar al Distrito Especial de Bogotá y a todos los municipios del país beneficiarios del impuesto al valor agregado de que trata Ley 12 de 1986, las funciones de intervención que actualmente ejerce el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria, relacionadas con el otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y con el otorgamiento de permisos para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos, en los términos de la Ley 66 de 1968, el Decreto-Ley 2610

de 1979 y sus disposiciones reglamentarias".

El decreto 497 de marzo 17 de 1987, por el cual se distribuyeron unos negocios, trasladó las funciones a la Superintendencia de Sociedades:

"ART. 1º-Distribuir entre los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Económico, las funciones de inspección y vigilancia sobre las personas naturales y jurídicas, que desarrollen las actividades a que se refiere la Ley 66 de 1968 y los decretos 219 de 1969, 2610 de 1979 y 1742 de 1981.

"ART. 2º-El Ministerio de Desarrollo Económico ejercerá las funciones de inspección y vigilancia de que trata el artículo anterior a través de la Superintendencia de Sociedades, sobre todas las personas a que se refiere el mismo, con excepción de las sociedades fiduciarias que adelanten actividades reguladas por la Ley 66 de 1968, cuya vigilancia integral se conserva en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria.

"ART. 3º-Sin perjuicio del ejercicio de sus facultades ordinarias, la Superintendencia de Sociedades cumplirá las funciones que se le otorgan en el presente decreto en los mismos términos señalados en las disposiciones legales citadas en el artículo 1º de este decreto y demás normas y resoluciones concordantes y complementarias, y contará con los mismos recursos y facultades que a través de dichas disposiciones le fueron asignadas a la Superintendencia Bancaria, para el cabal cumplimiento de tales funciones." (Negrilla fuera del texto original).

En virtud del decreto 1555 de 1988, reglamentario de los decretos 78 y 497 de 1987, se reglamentó la distribución de competencias y funciones inherentes al ejercicio de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la vivienda y enajenación de inmuebles entre la Superintendencia de Sociedades y el Distrito Especial de Bogotá y los municipios. En particular sobre la competencia para imponer sanciones la norma preveía:

"ART. 5º-De las sanciones. Le compete al Distrito Especial de Bogotá y a los demás municipios, imponer multas sucesivas de \$ 10.000 a \$ 500.000, a favor del Tesoro Nacional, cuando se compruebe que las personas incurran en incumplimiento de las órdenes o requerimientos que en uso de las facultades establecidas en el Decreto 78 de 1987, expidan las autoridades competentes de las entidades territoriales, con el fin de que se sujeten a las normas nacionales, departamentales, metropolitanas, municipales y Distritales, o para que ajusten su actividad a las prescripciones de la Ley 66 de 1968 y sus normas complementarias.

"También es atribución del Distrito Especial de Bogotá y de los municipios cancelar de oficio o a solicitud de la Superintendencia de Sociedades, el registro de las personas que incumplan las disposiciones de la Ley 66 de 1968 o del Decreto 2610 de 1979.

"Le corresponde a la Superintendencia de Sociedades imponer multas a las personas que incumplan las órdenes o requerimientos que ésta imparte en ejercicio de su atribución de inspección y vigilancia, sin perjuicio de la potestad de tomar posesión o disponer la liquidación de los negocios o haberes de la persona que incurra en alguna o algunas de las causales consagradas en el artículo 12 de la Ley 66 de 1968." (Negrilla fuera del texto original).

De lo anterior, se destaca que la facultad sancionadora derivada de las funciones de vigilancia, inspección y control de las actividades descritas en la ley 66 de 1968 y las normas que la modifican o adicionan, por disposición del legislador siempre a ha estado en cabeza de autoridades de carácter administrativo.

Por su parte, las normas Distritales vigentes, con fundamento en el Decreto 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, al distribuir las funciones entre los distintos entes que componen la administración Distrital, señalan al Departamento Administrativo de Medio Ambiente -DAMA-, en particular, a la subdirección de control de vivienda, como el titular de las funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades de este sector productivo:

Decreto 329 de 2003. Por el cual se asignan las funciones de vigilancia y control de la vivienda en el Distrito Capital.

"Artículo Primero.- Asignar al DAMA las funciones de control y vigilancia de las actividades de urbanización, construcción, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda en el Distrito Capital, que viene desarrollando la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.".

Decreto 330 de 2003. Por el cual se adopta la estructura interna del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- y se determinan las funciones de sus dependencias.

"Artículo primero.- Estructura Organizacional. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA, es la autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito Capital, entidad rectora de la política ambiental Distrital y coordinadora de su ejecución.

Para el cumplimiento de sus funciones tendrá la siguiente estructura organizacional:

(...) 6. Subdirección de control de vivienda.

"Artículo 9º. Subdirección de Control de Vivienda.- Corresponde a la Subdirección de Control de Vivienda el ejercicio de las siguientes funciones:

"2) Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda con el objeto de prevenir, mantener o preservar el

derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público, de conformidad con lo dispuesto en la ley 66 de 1968, los decretos leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987, el Decreto 2391 de 1989, la Resolución 044 de 1990 de la Superintendencia de Sociedades, la ley 56 de 1985, ley 820 de 2003, en concordancia con las leyes 9 de 1989, 3 de 1991 y 388 y 400 de 1997, los Acuerdos Distritales 6 de 1990 y 70 de 2003, el Decreto 619 de 2000 y las disposiciones que lo modifiquen, complementen o adicionen.

(...)

"Iniciar las actuaciones administrativas pertinentes, cuando existan indicios de actividades de anuncio, captación de dineros y/o enajenación ilegal de inmuebles destinados a vivienda o desmejoramiento de las especificaciones técnicas de un proyecto urbanístico, impartir órdenes y requerimientos como medidas preventivas e imponer sanciones pertinentes."

Por último, tal y como lo hace la entidad consultante, resta agregar a este marco normativo, la disposición del nuevo Código de Policía de Bogotá proferido por el Consejo Distrital, en la cual se confieren expresas facultades a la subdirección de vivienda del DAMA para ejercer las actividades inherentes a la inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la vivienda en el Distrito Capital.

Acuerdo No. 19 de 2003.

"Artículo 201. Subsecretario de Control de Vivienda.- Compete al subsecretario de Control de Vivienda, con el objeto de promover, prevenir, mantener, preservar o restaurar el derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público, de conformidad con lo dispuesto en la ley 66 de 1968, los Decretos leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987, la ley 56 de 1985, en concordancia con las leyes 9 de 1989 y 388 y 400 de 1997, el Acuerdo Distrital 6 de 1990, el Decreto 619 de 2000 y las disposiciones que los modifiquen, complementen o adicionen, ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas dedicadas a la enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda o a planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos.

"Deberá iniciar las actuaciones administrativas pertinentes, cuando haya comprobado la enajenación ilegal de inmuebles destinados a vivienda o fallas en la calidad de los mismos, que atenten contra la estabilidad de la obra e impartir órdenes y requerimientos como medidas preventivas e imponer las correspondientes sanciones".

## 1.2. Finalidad y naturaleza.

La facultad sancionatoria del Estado se deriva de la potestad de intervención que éste tiene sobre ciertas actividades económicas que por su trascendencia social requieren de una mayor tutela y vigilancia administrativa.

Siendo éste su fundamento, le corresponde al legislador dentro de su libertad de configuración normativa, tipificar las conductas y establecer la sanción de acuerdo con el principio de legalidad que rige tanto las actuaciones administrativas, como las judiciales.

En este orden de ideas, mediante la ley 66 de 1968 y sus modificaciones, el legislador estableció un sistema de intervención que permite vigilar, inspeccionar y controlar a las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades relacionadas con la vivienda, con miras a garantizar la efectividad de este derecho.

Por lo tanto, la evaluación de las posibles soluciones jurídicas planteadas en torno a la viabilidad de aplicar o no la figura de la indexación de la sanción administrativa establecida por el legislador del 68 en esta materia, debe hacerse, en opinión de la Sala, en búsqueda de lograr tres objetivos básicos: 1) La armonía de la norma con el derecho constitucional tutelado; 2) Alcanzar la mayor efectividad de la sanción administrativa prevista por el legislador y, 3) Maximizar la eficacia de la actuación estatal.<sup>3</sup>

Todos estos objetivos exigen una visión integral de la disposición en la medida en que ésta es la fuente de las obligaciones de los particulares que infringen las normas respectivas o no acatan una orden administrativa.

Recuérdese en este punto, que la finalidad de la norma sancionatoria no se agota en la descripción de la conducta por parte del legislador, sino cuando la sanción tiene la virtualidad de conminar al particular a cumplir con los deberes que la norma impone.

La Corte Constitucional en sentencia T-267/96, al analizar las disposiciones que contemplan algún tipo de sanción administrativa, invita al intérprete a tener presente en su análisis también los deberes de los particulares para con el Estado:

"Es natural que la Constitución Política someta a sus postulados tanto a las autoridades públicas como a los particulares, pues del acuerdo entre éstos y aquéllas, en el marco de la normatividad, depende en gran medida el adecuado funcionamiento de la organización social y jurídica. La Carta Política no debe ser interpretada solamente desde la perspectiva protectora de derechos y libertades, pues ella también contiene normas destinadas a establecer y hacer cumplir los deberes de las personas.

Así, la Constitución Política dispone en el inciso segundo de su artículo 2º:

"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, bienes, honra, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (Destaca la Sala).

"Además, el artículo 6º del Ordenamiento Fundamental estipula que los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, al paso que el 95, al señalar los deberes de la persona y del ciudadano, establece:

"1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;

(...)

"7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia".

"El compromiso que implica la vida en comunidad impone a cada uno de sus miembros obligaciones y cargas correlativas a los fines buscados por la colectividad, las cuales se hacen exigibles en todo momento y en cada caso particular mediante los instrumentos de coacción creados por el ordenamiento jurídico.

"Por ello, quien se muestra remiso a cumplir sus deberes o abusa de los derechos consagrados en su favor, atenta contra el conglomerado y, en consecuencia, debe ser sancionado con arreglo a las normas jurídicas, según la gravedad de las infracciones y faltas de las cuales sea hallado culpable.

"Por contrapartida y como elemento necesario para la efectividad del enunciado principio, las autoridades deben estar atentas para vigilar que los particulares cumplan cabalmente con los deberes y obligaciones impuestos por el sistema jurídico, al cual, según el artículo 4º de la Constitución, están sometidos".

#### SANCIÓN ADMINISTRATIVA. PODER PUNITIVO

##### 2.1. Naturaleza y finalidad de las normas que consagran sanciones administrativas.

Siguiendo los criterios definidos por la Corte Constitucional para determinar la naturaleza jurídica de una sanción<sup>4</sup> debe concluirse que la sanción de la ley 66 de 1968 es de carácter administrativo, en tanto, desde su concepción el órgano competente para imponerla era y sigue siendo de carácter administrativo; la finalidad de la norma es claramente persuasiva o disuasiva y preventiva; está dirigida a las personas que realizan actividades en las que está prevista la intervención del Estado relacionadas con la vivienda para cominarlas al cumplimiento de las órdenes o requerimientos que se expidan en uso de las facultades de inspección, vigilancia y control que se ejercen a través de las autoridades municipales o Distritales.

##### 2.2. Principio de legalidad y tipicidad de las normas sancionatorias

Al margen de la discusión sobre la independencia del derecho administrativo sancionador frente al derecho penal, a la cual se ha dedicado gran parte de la doctrina nacional y extranjera<sup>5</sup> la Sala analizará la sanción contenida en la ley 66 de 1968 y las normas que la modifican y reglamentan, a partir de su naturaleza jurídica y de las reglas fijadas por la Corte Constitucional respecto de la aplicación de los principios de reserva legal y tipicidad frente a la potestad administrativa sancionadora<sup>6</sup>

En efecto, dicha Corporación en sentencia C-921 -01 precisó el alcance del principio de legalidad frente a la potestad sancionadora de la administración al señalar que si bien es cierto, el artículo 29 de la Carta prevé que éste rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas y está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad, también lo es, que en materia administrativa se predica una mayor flexibilidad en su aplicación que la atribuida a los mismos principios en el derecho penal.<sup>7</sup>

Dijo la Corte en la sentencia en comento:

"El principio de legalidad que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición. Así las cosas, "el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal.

Los principios que rigen en materia penal no son aplicables con la misma rigidez y rigurosidad al proceso administrativo disciplinario, de ahí que la Corte haya señalado en reiterada jurisprudencia, que los principios que rigen el derecho penal son aplicables mutatis mutandi (sic) al derecho disciplinario, lo cual encuentra justificación en la naturaleza y fines de uno y otro. "La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías -quedando a salvo su núcleo esencial- en función de la

importancia del interés público amenazado o desconocido."

A partir de los parámetros señalados por la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de las normas sancionatorias de carácter administrativo, puede la Sala concluir que:

De conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución es al legislador a quien le compete definir la tipicidad de las conductas constitutivas de una sanción administrativa, por lo tanto, no es posible que la administración, so pretexto de aplicar la norma modifique elementos esenciales del tipo y por esta vía agrave la sanción prevista por el legislador.

La flexibilidad en la aplicación del principio de legalidad es posible siempre y cuando se garanticen los derechos fundamentales y se brinde seguridad jurídica al administrado, pues tal y como lo afirma el tratadista español Alejandro Nieto en su obra "Derecho Administrativo Sancionador":

"La suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma debe saber el ciudadano que su conducta constituye infracción, y, además, debe conocer también cuál es la respuesta punitiva que a tal infracción depara el Ordenamiento. O dicho con otras palabras: la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre la una y la otra."<sup>8</sup>

El principio de tipicidad a través del cual se garantiza la seguridad jurídica a los administrados se cumple en la medida en que el legislador defina los aspectos esenciales de la norma sancionatoria, es decir, que sea éste el que defina el sujeto activo, describa nítidamente la conducta y defina la sanción.

La conducta y la sanción deben tener una relación proporcional y razonada de tal manera que convine a los particulares a cumplir la ley para hacer efectivo los derechos y el interés público protegido en la disposición de que se trate.

Todo lo dicho, conduce necesariamente a preguntarse ¿es o no viable, jurídicamente, que una autoridad administrativa proceda a indexar o actualizar el valor de las sanciones pecuniarias previstas en la ley sin vulnerar el principio de legalidad?

Respuesta que trataremos de hallar al analizar las características propias de la figura de la indexación a través de la cual se reconocen los efectos de un fenómeno económico que hoy por hoy se contempla como un hecho notorio.

### 3. INDEXACIÓN

#### Indexación. Concepto y Finalidad

La indexación de las obligaciones es una figura que nace como una respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda cuya finalidad última es conservar en el tiempo su poder adquisitivo, de tal manera que, en aplicación de principios, tales como, el de equidad y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos.

Como lo explica el doctor Luis Fernando Uribe Restrepo, en su libro "Las obligaciones pecuniarias frente a la inflación", "La depreciación monetaria originada en la inflación ataca el normal comportamiento de las obligaciones que tiene por objeto una prestación de dar una suma de dinero", en la medida en que "la depreciación tiene como uno de sus efectos afectar esa función de medida de valores que corresponde desempeñar a la moneda".<sup>9</sup>

El derecho no puede ser ajeno a esta realidad económica; por ello en nuestro país se ha abierto paso jurisprudencialmente la tesis de la indexación o corrección monetaria, tanto en el derecho civil, como en el derecho público, al punto que la Corte Constitucional ha llegado a aceptar expresamente la viabilidad de indexar sanciones disciplinarias.

#### Posición jurisprudencial

La Sala sin pretender agotar el análisis jurisprudencial sobre la materia, ha seleccionado algunos de los pronunciamientos proferidos por las tres Corporaciones con el fin de identificar si la línea o tendencia general está orientada a la aceptación de la teoría valorista<sup>10</sup> e las obligaciones o si por el contrario, prevalece en algunas áreas del derecho la aplicación de la teoría nominalista<sup>11</sup>

La Corte Suprema de Justicia, ha aceptado la corrección monetaria tanto en materia contractual, como en materia de responsabilidad extracontractual. Prueba de ello, son los fallos que a continuación se transcriben parcialmente:

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 24 de abril de 1979.

destinada a mantener el equilibrio económico de las partes, a prever el enriquecimiento torticero, y a contratar sobre el valor real de la moneda. Percibir las partes esta realidad, no conduce a causar una inflación, ni agrava la existencia de la que ya hay.

"Por otra parte, no debe perderse de vista que por imperativo legal, el pago para que produzca el importante efecto de extinguir la obligación, entre las varias exigencias legales debe ser íntegro o total (art. 1649 del C.C.), como también la de que el acreedor no está obligado a recibir otra cosa que la que se deba y, además, que se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación (art. 1627 del C.C.".)(Negrilla fuera del texto original).

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 1 de Febrero de 1994.

"(...) si lo que debe restituirse por una de las partes por razón de la declaratoria de nulidad de un negocio jurídico consiste en una suma de dinero, cuyo valor nominal se ha envilecido, su devolución debe hacerse con el consiguiente ajuste monetario, tal como lo tiene sentado la jurisprudencia de la Corte, al afirmar en el punto lo siguiente: 'Entonces, si con motivo del fallo de nulidad, a una de las partes le corresponde devolver determinada suma de dinero y por el tiempo transcurrido entre el recibo de dicha suma y su restitución no mantiene su valor real de cambio, por cuanto ha sido afectado por el fenómeno de la depreciación, la devolución debe hacerse con el consiguiente ajuste, que comprenda la desvalorización de la moneda. Así como una de las partes, por efecto de la nulidad, va a recibir un bien raíz, seguramente valorizado, simétricamente la otra parte que va a recibir determinada suma de dinero se le debe entregar igualmente valorizada" (Cas. Civ. Del 24 de marzo de 1983)'.

"3.- El criterio precedente ya había sido sostenido por la doctrina foránea, especialmente por la Corte Suprema de Chile, al precisar los alcances del artículo 1687 del Código Civil de ese país, que es absolutamente igual al artículo 1746 del Código Civil Colombiano.

"(...) 'Que es lógico y justo concluir que, tratándose de dinero, la suma que debe ser restituida conforme a este precepto se haga manteniendo su valor adquisitivo mediante un reajuste, que compense la desvalorización monetaria, paralela al alza del costo de la vida, ya que sólo así se estaría restituyendo el valor entregado con anterioridad. Disponer que se devuelva actualmente el mismo número de monedas que se entregaron el año 1959, a pesar del grave proceso inflacionario de todos estos años, sería interpretar el precepto en análisis de una manera errónea y reñida con la equidad y justicia' ". (Negrilla fuera del texto original).

En salvamento de voto realizado en la Sentencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, No. 036 del 21 de marzo de 1995 sobre la incidencia del fenómeno devaluatorio de la moneda en las relaciones extracontractuales y contractuales, el doctor Javier Tamayo Jaramillo, señala que la corrección monetaria no tiene carácter indemnizatorio pues no constituye en sí mismo un daño adicional, precisión que resulta muy útil al momento de analizar una afirmación realizada en la consulta por los abanderados de la tesis en contra de la indexación en el caso objeto de estudio, según la cual, al aplicar esta figura se está agravando la sanción. Dijo el magistrado y hoy, tratadista, en esa oportunidad:

"Lo que acontece es que la corrección monetaria se ha venido aplicando constantemente a la indemnización de perjuicios, bajo el argumento de que se trata de un daño adicional. Sin embargo, tal solución es equivocada, pues el daño es uno mismo. Lo que acontece es que el deudor debe la indemnización desde cuando produjo el daño, lo lógico es que lo pague corregido monetariamente.

"Pero, una cosa es la indemnización que debe pagar el deudor incumplido al acreedor perjudicado con el incumplimiento, y otra muy distinta es la obligación que tienen las partes de devolver lo que han recibido entre sí, de forma tal que sus patrimonios vuelvan a la época precontractual, según lo pregonan los artículos 1746 y 1932 del C.C.. Obsérvese bien que las restituciones a que se refieren están condicionadas al cumplimiento o incumplimiento de las partes. Una cosa es la indemnización por el daño causado en el incumplimiento, y otra, bien distinta es el reequilibrio patrimonial surgido de la desaparición del contrato.

(...)

"La prueba de que la obligación de pagar la corrección monetaria existe sin necesidad de recurrir a la culpa, al incumplimiento, o a la responsabilidad civil en general, la encontramos en el siguiente ejemplo: imaginémonos un contrato de compraventa de inmueble, sometido a una condición resolutoria externa a las partes, y donde los contratantes recibieron las correspondientes prestaciones desde el momento de la celebración del contrato. Cumplida la condición, el contrato desaparece, aunque ninguna de las partes haya dado lugar a la desaparición. En situación semejante es clara que el vendedor debe devolver el precio corregido monetariamente, así él no haya dado lugar al aniquilamiento del contrato. En este caso, no se está indemnizando un perjuicio al comprador. Simplemente se le está devolviendo una prestación equivalente a la misma que él entregó al vendedor al momento de celebrar el contrato.

(...)

"En conclusión, la corrección monetaria tiene un campo de aplicación mucho más amplio que el de la sola responsabilidad civil. Se trata de un equilibrio patrimonial al que tienen derecho todos los individuos, sin perjuicio de que estos tengan que, al mismo tiempo, indemnizar los perjuicios sufridos injustamente por la otra parte.

(...)

"La corrección monetaria es procedente (...) porque no concederla significaría un enriquecimiento injusto de una de las partes en perjuicio de la otra.

(...)

"Es más: nos atreveríamos a pensar que el soporte legal de toda corrección monetaria es el enriquecimiento sin causa del deudor, pues no hay razón jurídica ni de equidad que legitime a una persona a quedarse con parte del contenido intrínseco de la prestación de la otra parte (..)". (Negrilla fuera del texto original).

En la misma providencia, en salvamento de voto del conjuez Fernando Hinestrosa se expresó:

"Es bien sabido que los pronunciamientos terminantes a favor del nominalismo y, consiguientemente, del poder liberatorio universal o absoluto de la moneda de curso legal y forzoso han ido cediendo el paso paulatinamente a consideraciones y razonamientos de lógica y equidad irrefutables que resaltando la perdida continua y acelerada del poder adquisitivo de la moneda y observando los contrastes abismales que se presentan al cabo del tiempo entre el valor nominal y el valor real del dinero, tienen a introducir por vía pretoriana atenuantes a aquel rigor del dictado político de la soberanía monetaria del Estado, y paliativo a su efectos inícuos.

"Apenas hay para anotar que la doctrina y la jurisprudencia nacionales han evolucionado, habiéndose inclinado ésta en los últimos quince años decididamente por la corrección o actualización monetaria, con orientación y ritmo variados y oscilantes del todo naturales en materia de suyo delicada y conflictiva y de proyecciones no sólo jurídicas, sino sobre la economía (...)".

Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 042 del 9 de septiembre de 1999, expediente No. 5005.

"Si, como hoy universalmente se acepta, la labor de interpretación y aplicación de la ley a cargo del juzgador solamente rinde verdaderos frutos, cumpliendo a cabalidad su cometido, cuando lo conducen a decisiones razonables y justas, es decir, cuando hace de la ley un instrumento razonable de justicia y equidad, tornase forzoso sentar que, justamente, ante la ausencia de norma expresa que prohíbe la corrección monetaria en nuestra legislación y dado que la inestabilidad económica del país y el creciente deterioro del poder adquisitivo del dinero son circunstancias reales y tangibles que no pueden pasar desapercibidas al juez a la hora de aplicar los preceptos legales que adoptan como regla general en la materia, el principio nominalista, el cual, de ser aplicado ciegamente conduciría a graves e irreparables inequidades, ha concluido la Corte, que incluidos criterios de justicia y equidad imponen condenar al deudor a pagar en ciertos casos la deuda con corrección monetaria.

"Si bien, no puede desconocerse que en alguna oportunidad la Corte justificó la corrección monetaria de las condenas en la necesidad de indemnizar un daño emergente, no lo es menos que en la actualidad, todos aquellos eventos en los cuales de manera concreta a inferido la necesidad de reconocerla, ha acudido explícita e implícitamente, como fundamento de tal reconocimiento, a la equidad, entendida no como un principio general de derecho, sino en acatamiento de lo previsto por el artículo 230 de la Constitución Política colombiana, como un instrumento auxiliar de interpretación judicial que permite ahondar en las normas jurídicas en búsqueda de esa justicia.

"Más exactamente, dado que la equidad, además de constituir un criterio o pauta para la interpretación del derecho, admitido por la tópica judicial, asume, por mandato constitucional, la función interpretativa de carácter abstracto de la ley para adaptarla a las circunstancias específicas de cada hipótesis en ella previstas, permitiéndole al juez profundizar en el contenido de una norma con miras a deducir la justa solución a un conflicto, se ha constituido en una imprescindible herramienta que le ha permitido a la Corte ahondar en los preceptos legales que gobiernan los distintos asuntos con miras a encontrar en ellos alcances que convengan con la justicia impidiendo que determinado acreedor soporte el riesgo de la depreciación de la moneda. De la mano de tal instrumento, principios que informan el ordenamiento jurídico colombiano, tales como el del equilibrio contractual o el de la integralidad del pago, justifican con creces su reconocimiento en aquellos eventos en los cuales ha tenido cabida."

"El desatino que al recurrente se le atribuye radica en que, como viene a exponerse, el fundamento de la corrección monetaria no puede ubicarse en la urgencia de reparar un daño emergente, sino en el obedecimiento a principios más elevados como el de la equidad, el de la plenitud del pago, o el de la preservación de la reciprocidad en los contratos bilaterales. De ninguna manera, en fin, es dable inferir que en asuntos como el de esta especie, el reajuste de la condena en proporción a la depreciación del signo monetario constituya un perjuicio más que deba ser reparado, puesto que, reiterase aún a riesgo de fatigar, la pérdida del poder adquisitivo del dinero no afecta la estructura intrínseca del daño, sino su cuantía, de modo que la corrección tiene por finalidad la reparación integral, no la de indemnizar un perjuicio más; amén que, en ese mismo orden de ideas, tampoco puede verse en ello una sanción por un acto contrario al ordenamiento legal. F.F.art.230 de la C. Nal ; art. 1746 del C.C. « .

Los pronunciamientos anteriores precisan que la indexación o corrección monetaria no representa una agravación del perjuicio, ni del daño, sino que obedece a fines más elevados en la búsqueda de la justicia y la equidad aplicables en materia de responsabilidad contractual y extracontractual.

Por su parte, entre la copiosa jurisprudencia existente en las diferentes secciones de esta Corporación en torno de este tema, la Sala destaca algunas sentencias proferidas en Sala de lo Contencioso Administrativo en materia de condenas laborales, así como, algunos pronunciamientos en los cuales el Estado ha sido condenado a la devolución del valor indexado de multas o sanciones cuando el acto administrativo adolece de algún vicio que afecte su validez.

Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia S-638 del 28 de julio de 1996. Indexación en materia laboral

"Como ya lo ha señalado en repetidas oportunidades la Corporación, las sumas que se ordenará pagarle a la actora en este evento deberán ser actualizadas mediante la aplicación de los ajustes de valor contemplados en el artículo 178 del C.C.A., para lo cual deberá aplicarse la fórmula que ha estructurado la Sección Tercera, y que ha acogido y utilizado en otros casos la Sección Segunda. En efecto, es incuestionable que la inflación que viene padeciendo nuestra economía, reflejo de un fenómeno que es mundial, produce una pérdida notoria de la capacidad adquisitiva de la moneda, por manera que ordenar hoy el pago de esas cantidades por su valor nominal implicaría un enriquecimiento sin justa causa para el Estado y un empobrecimiento correlativo para la actora. Por consiguiente, en aras de la aplicación del principio de equidad contemplado en el artículo 230 de la Carta Fundamental y de las disposiciones legales que se relacionan con este tema, es indispensable que se ordene la "indexación" de esos valores, para que el restablecimiento del derecho sea completo. De suyo, normas como el artículo 1626 del Código Civil según el cual "el pago efectivo es la prestación de lo que se debe" y el propio artículo 178 del C.C.A., llevan implícita la condición de que el resarcimiento sea total e íntegro; y es elemental que el deterioro de la moneda debe ser absorbido por el obligado a satisfacer dicha prestación.

"Ahora bien, para liquidar la indexación la entidad demandada deberá aplicar la fórmula que se señalará en la parte resolutiva de esta providencia de manera escalonada, es decir, que el mes más antiguo tendrá una actualización mayor a la de los subsiguientes, y el mes más reciente una menor, y como es lógico, realizando una operación aritmética similar en relación con cada aumento o reajuste salarial. O sea, que para ello deberá tomar en cuenta los aumentos o reajustes reconocidos o destacados periódicamente, para deducir la indexación que afecta las sumas causadas mes por mes."

Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 28 de octubre de 1999, sobre aplicación de la fórmula señala:

"De conformidad con la tesis acogida por la Sala en cuanto a la aplicación de los ajustes de valor contemplados en el artículo 178 del C.C.A (Indexación), se decretará habida cuenta de que se trata de un factor de equidad, en virtud del cual se conserva la capacidad adquisitiva de estas sumas por manera que lo contrario implicaría un desmedro o empobrecimiento para el actor y consecuentemente un enriquecimiento sin causa para el organismo oficial.

"Ahora bien, para liquidar dicha indexación la entidad demandada deberá aplicar la fórmula que se señalará en la parte resolutiva de esta providencia de manera escalonada, es decir, que el mes más antiguo tendrá una actualización mayor a la de los subsiguientes, y el mes más reciente una menor, y como es lógico, realizando una operación aritmética similar en relación con cada aumento o reajuste salarial. O sea, que para ello deberá tomar en cuenta los aumentos o reajustes reconocidos o decretados periódicamente, para deducir la indexación que afecta las sumas causadas mes por mes.

"De igual modo, se ordene la actualización de las condenas en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

"En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto desde la fecha en que fue desvinculado del servicio, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente para la fecha de la desvinculación.

"Es claro que por tratarse de pagos de trato sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada pago mensual y para los demás emolumentos, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento del causación de cada uno de ellos.". (Negrilla fuera del texto original).

Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de marzo de 1993, expediente No. 4490.

"En los procesos en que la demanda se refiere "a impuestos, tasas, contribuciones o multas que se exijan o de créditos definitivamente liquidados a favor del Tesoro Público" (como encabeza el artículo 140 del C. C.A.) y que por virtud de la acción del artículo 85 se declara la nulidad del acto administrativo correspondiente, el "restablecimiento del derecho" en ocasiones puede producirse automáticamente con dicha declaratoria de nulidad (por ejemplo cuando se anula en su integridad una liquidación oficial de revisión de impuestos o una resolución sancionatoria).

"De la anterior disposición surge indiscutiblemente la obligación del Estado de reintegrar los dineros recaudados con base en su acto, que a la postre resultó ilegal. Esta orden de reintegro tiene carácter condenatorio porque crea una obligación nueva a cargo del Estado que aunque sea obligación de hacer tiene un contenido económico preciso consistente en devolver el dinero que recibió previamente. Por este aspecto la respectiva sentencia no es solamente "constitutiva", sino "condenatoria".

"Es principio general de derecho comúnmente aceptado que la nulidad judicialmente declarada tiene por objeto restituir al mismo Estado en que se hallarán las partes si no hubiere existido el acto nulo; esta característica de la acción anulatoria adquiere especial relevancia en la acción contencioso administrativa del artículo 85 de nuestro Código, cuya finalidad está resumida en su sola denominación de "acción de nulidad y restablecimiento del derecho". En casos como el que se analiza en esta ocasión, es evidente que el restablecimiento del derecho no se logra con la sola anulación del acto que impuso la multa, sino que se debe concretar, en la práctica, con la devolución del dinero y esta devolución, para aproximar la situación al estado en que se encontraba el particular cuando se dictó el acto o efectuó el pago, debe ser en principio del mismo valor económico.

"Por ello se justifica que la devolución se ordene con ajuste en su valor (como lo ha pedido el demandante) para lo cual es aplicable la disposición del artículo 178 del C. C.A. según el cual, "cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor o al por mayor".

En esta forma la Sala ve sustituido el sistema especial para impuestos y multas (devolución con intereses comerciales, del artículo 140 C. C.A. que la Corte declaró inexistente) dando aplicación así a la norma general consagrada en los artículos 177 y 178 del C. C.A., en la medida que la sentencia contenga una disposición de carácter condenatorio y no simplemente constitutivo." (Negrilla fuera de texto original).

Y en la misma providencia, sobre la aplicación de la fórmula de ajuste, la Sección Cuarta expresó:

"Para los efectos de la orden de devolución es necesario seguir, en lo pertinente, las disposiciones sobre condenas en concreto consagradas en el artículo 307 del Código de Procedimiento Civil con las modificaciones introducidas por el Decreto - ley 2282 de 1989. Para hacer de una vez en la sentencia y no en incidente posterior, la condena en concreto por la cantidad y los valores correspondientes que resulten del "índice de precios al consumidor", se tomarán las certificaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cuya publicación mensual oficial en boletines de amplia circulación las convierte en "hechos notorios", conocimiento que no requiere de prueba (artículo 177 del C.P.C.). En esta forma la Sección Cuarta del Consejo de Estado con el objeto de no dilatar, en lo posible la concreción de la condena, adopta el criterio que sobre el particular ha venido practicando la Sección Tercera, expediente 7226 fallo de octubre 29 / 92, actora: Eneida González Valencia y expediente 7168, noviembre 9 / 92, actor: J.A. Muñoz. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo y la Sección Segunda, expediente número 1396 febrero 25 / 92).".

"Con base en tales índices, procede la Sala a hacer el cálculo de la actualización de la suma pagada, para lo cual tiene en cuenta que según informes del DANE el índice inicial correspondiente al mes de marzo de 1991, mes en el cual se efectuó el depósito de la multa, era de 181.85 y el índice final vigente en la fecha de esta sentencia o sea, febrero de 1993 es de 282.43. En consecuencia, con aplicación de regla simple de tres se determina el valor actual de la suma a devolver, mediante la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}} \times \frac{\text{Valor pagado}}{1} = \text{Valor actual}$$

Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 27 de octubre de 1995, expediente No. 7090. Devolución de multa impuesta por la Superintendencia de Cambios.

"Mediante la sentencia en la cual se ordenó la devolución de la multa junto con su ajuste de valor, se reiteró la jurisprudencia en el sentido de que para concretar tal ajuste, previsto en el artículo 178 del C.C.A. deberá tenerse en cuenta según los informes del DANE el índice inicial, correspondiente al del mes en que se efectuó el pago de la multa, y el índice final vigente en la fecha de la sentencia." (Negrilla fuera del texto original).

Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 24 de agosto de 1994, expediente No. 7456.

"Cuando se trata de sumas fijas que no han tenido el beneficio de los ajustes periódicos dispuestos por la ley, es procedente su actualización "pues sería inequitativo" que el accionante recibiera una suma depreciada por el transcurso del tiempo. Para ello se acudirá a la fórmula que ha venido siendo utilizada de tiempo atrás por la Sección Tercera de la Corporación, según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de esta sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de ejecución del acto acusado)." (Negrilla fuera del texto original).

Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 5 de diciembre de 1996. Expediente No. 12891.

"Como lo ha reiterado la Corporación, las condenas deberán ser actualizadas mediante la aplicación de los ajustes del valor contemplados en el Artículo 178 del C.C.A. Para liquidar dicha indexación la entidad demandada deberá aplicar la fórmula mencionada en forma escalonada, es decir, que el mes más antiguo tendrá una actualización mayor a la de los siguientes, y el más reciente una menor, y como es lógico, realizando una operación aritmética similar con relación con cada aumento o reajuste salarial. O sea, que para ello deberá tomar en cuenta los aumentos o reajustes reconocidos o decretados periódicamente, para deducir la indexación que afecta las sumas causadas mes por mes."

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta No.851 del 31 de agosto de 1996.

"Ahora bien, tema diferente es la realidad de la desvalorización monetaria que afecta la prestación económica, cuando su pago no se realiza en la oportunidad legal. Esta situación se produce entre la fecha en que debe pagarse y el momento en que, tardíamente, se satisface la obligación de su pago. Se trata entonces de un fenómeno inflacionario que produce como consecuencia la pérdida del valor adquisitivo de la moneda; en Colombia se presenta en forma cotidiana, a pesar de los esfuerzos del Estado por el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda y de la obligación que existe al respecto para el Banco de la República, conforme al artículo 373 de la Constitución.

"Como solución equitativa al asunto planteado en el párrafo anterior, la jurisprudencia administrativa ha reconocido el ajuste de valor de las condenas proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa, no sólo cuando la petición ha sido formulada en la demanda, sino también en ausencia de ella. Todo con fundamento en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo. (...)

"El ajuste de valor o indexación de las condenas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a diferencia de lo que acontece por ejemplo dentro de la jurisdicción laboral ordinaria que carece de una norma legal que faculte expresamente al juez para decretarlo, sí tiene una norma jurídica que le da sustento legal a una decisión de esta naturaleza, cual es el artículo 178 del Código de la materia, que autoriza al juez administrativo para decretar tal reajuste, tomando como base "el índice de precios al consumidor, o al por mayor".

"El ajuste de valor autorizado para el caso de la ley, obedece al reconocimiento del hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda en nuestro país, que tratándose de servidores del Estado, fustiga y disminuye en forma continua su poder adquisitivo" (Sentencia de 8 de noviembre de 1995, exp. 7715).

"Más recientemente, la Sección Segunda, con fundamento en que la devaluación monetaria es un hecho notorio, considera procedente que el juez administrativo decrete el ajuste de valor, así no medie, por olvido u otro motivo, petición de la parte interesada (sentencia de 23 de mayo de 1996, exp. 10.467).

"La situación se mantiene incólume en tratándose de entidades u organismos administrativos, que, como se deja expresado, deberán cumplir las providencias judiciales con sujeción estricta a sus términos y contenido, y en aplicación del artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, dentro de los treinta días siguientes contados desde su comunicación; en relación con las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias, también les corresponde pagar los intereses que autoriza el inciso 5º del artículo 177, que son los comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término".<sup>12</sup>

Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 19 de febrero de 1998. Expediente No. 12939.

"De acuerdo con la tesis acogida por la Sala Plena de la Corporación, se ordenará la aplicación de los ajustes al valor contemplados en el artículo 178 del C.C.A., por tratarse de un factor de equidad, mediante el cual se conserva la capacidad adquisitiva de las respectivas sumas, de acuerdo con la fórmula que se señalará en la parte resolutiva de esta providencia de manera escalonada, es decir, que el mes más antiguo tendrá una actualización mayor a la de los siguientes, y el más reciente una menor, y como es lógico, ejecutando una operación aritmética similar en relación con cada aumento o reajuste salarial, de manera que para ello se deberán tomar en cuenta los aumentos o reajustes reconocidos o decretados periódicamente, para deducir la indexación que afecta las sumas causadas mes por mes, motivo por el cual se revocará en este sentido el fallo apelado."

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 14 de febrero de 2002, expediente No. 13238.

"De acuerdo con lo expuesto, los principios generales de la contratación estatal y el hecho de que el incumplimiento ocurrido no le es atribuible al actor, éste tiene derecho a la actualización de la suma adeudada (I. P. C) y el pago de los intereses moratorios causados desde el día 30 de abril de 1992 hasta la fecha".

Consejo de Estado. Sección 4<sup>a</sup>, Sentencia del 14 de agosto de 2003. Expediente No. 12324. Indexación en materia tributaria en devoluciones al contribuyente.

"(...) en aras de preservar la justicia en las relaciones jurídicas, se haya consolidado en la jurisprudencia y en la doctrina una razonable tendencia a reconocer el demérito que afecta el numerario por el fenómeno de la inflación mediante la indexación de las sumas que se aducen por concepto de capital o principal. La indexación, así entendida, sólo procura que el acreedor no reciba menos de lo que realmente se le debe e impide que los deudores, favorecidos por el deterioro inevitable del principal, incurran en maniobras o prácticas dilatorias encaminadas a mantener en su poder lo adeudado de manera que, en términos reales, el valor real que a la postre tengan que pagar disminuye sistemáticamente en su propio beneficio. El transcurso del tiempo, en un entorno de inflación, enriquece a quien adeuda obligaciones dinerarias a menos que lo adeudado se reajuste o indexe para que conserve el poder adquisitivo originario. Y no basta con el reconocimiento de intereses, sean remuneratorios o sancionatorios, los cuales, como sus denominaciones lo indican, pueden tener la condición, en su orden, de precio originado por el servicio financiero constituido por el hecho de dejar el dinero en poder de otro para que lo utilice o de sanción o multa a castigar a quien infringe la ley o incumple sus obligaciones y en alguna medida a resarcir perjuicios. De ahí que la jurisprudencia haya sido enfática en disponer, en su caso, la reexpresión o indexación del principal y la liquidación de intereses para la solución o pago de las obligaciones dinerarias. Así las cosas, si la jurisprudencia ha considerado compatibles los intereses con indexación del principal, con mayor razón debe reconocerse que en aquellos casos en los cuales, por cualquier circunstancia, no hayan de agregarse intereses al capital, la indexación se impone y se justifica como condición para que el pago que se verifique verdaderamente corresponda a lo que el acreedor debe percibir.

"Con plena razón, se ha dicho que en las estructuras económicas afectadas por la inflación, el dinero no es una medida exacta del valor de las cosas, a menos que los valores monetarios que represente sean indexados. De otra manera, si los llamados activos no monetarios se expresaran en los estados financieros con unidades monetarias envilecidas no reflejarían realmente la realidad financiera del llamado ente contable. Lo propio puede decirse de la situación en que queda un acreedor a quien el deudor le paga una suma adeudada años atrás sin ninguna reexpresión o indexación. Porque, transcurrido el tiempo y en un marco de inflación ininterrumpida como el que se presenta en Colombia, cada día que pase sin recibir el pago puede adquirir y utilizar menos bienes y servicios, lo cual equivale a decir que cada día tiene menos. En otros términos, si con motivo de la inflación los precios de los bienes y servicios suben, lo menos que puede esperar el acreedor de una obligación dineraria es que la suma que le adeuden se reexprese sistemáticamente para que esas alzas, fruto de la inflación, no afecten su poder adquisitivo. De otra manera, se generaría una ostensible situación de inequidad porque, sin ninguna justificación, se auspiciaría el

enriquecimiento continuado del deudor, resultante de la disminución del valor real de la deuda por el simple hecho del transcurso del tiempo, a costa de un empobrecimiento correlativo del acreedor. Así las cosas, en situaciones como la que aborda esta sentencia, en las cuales el deudor (el Estado que en virtud de un fallo de la Jurisdicción debía pagar al contribuyente un mayor valor de intereses en 1997, pero no lo hizo) conserva en su poder la suma adeudada al acreedor (el contribuyente afectado por el hecho de que en su momento recibió del Estado menos Intereses de los que debía recibir), la indexación del dinero adeudado es indispensable para que el pago de que se trate corresponda verdaderamente a lo que en justicia debe percibir el acreedor.

"La correspondencia entre las pretensiones de la demanda y el fallo sólo resulta posible, en este caso, si el mayor valor de intereses a que tiene derecho el demandante es indexado de manera que el importe dinerario al cual asciende conserve el poder adquisitivo que representaba en 1997, cuando debió efectuarse el pago por parte de la Administración Tributaria. Y al disponerlo así, la sentencia no concede más de lo pedido, evento en el cual tendría alcances ultra petita, ni accede injustificadamente a menos. Lo que sí es claro, para la Jurisdicción, es que no procede en este caso la condena al pago de intereses sobre la suma indexada ni es del caso examinar si hipotéticamente habría lugar a los mismos, porque no lo solicitó la demanda. Si el fallo agregara al pago del valor indexado los Intereses sería indudablemente extra petita y no atendería la correspondencia que debe tener con las pretensiones de la demanda. Sobre esas bases, y considerando que la inflación en Colombia es un hecho notorio que, como tal, no requiere prueba, es preciso que el valor de los intereses que se dejó de pagar en 1997 se reexprese o indexe, en función de la tasa de inflación acumulada entre el primer día hábil del mes siguiente a aquel en el cual debió haberse efectuado el pago hasta el último día del mes inmediatamente anterior a aquel en la cual la Administración Tributaria lo realice efectivamente a favor del contribuyente, de acuerdo con el ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) que certifique el Departamento Nacional de Estadística. (DANE)."

Resulta claro concluir que esta Corporación ha aceptado reiteradamente la indexación o corrección monetaria tanto de condenas, como para la devolución del valor de multas impuestas por la administración que, a la postre, se demostró eran ilegales, con base en principios de equidad, justicia, restablecimiento pleno del derecho, enriquecimiento sin causa del organismo oficial, empobrecimiento del acreedor de la obligación, etc.; no ve la Sala, razón jurídica que impida aplicar estos mismos principios con base en tales razonamientos cuando exista la posibilidad de aplicar una multa a favor del Estado, máxime si se tiene en cuenta que de no hacerse así, se auspicia el incumplimiento de los deberes de los particulares frente a la sociedad, pues la multa deja de cumplir la función en tanto la sanción pierde por el transcurso del tiempo su carácter disuasivo.

Desde luego, todo lo anterior será aplicable respecto de aquellas cifras fijadas por la ley, que no tienen señalado un procedimiento propio y específico para su actualización, como por ejemplo, las que vienen definidas en salarios mínimos mensuales, o respecto de las cuales la ley autoriza a la autoridad administrativa a actualizarlas periódicamente o en las que explícitamente se indica por el legislador otro método cualquiera que busque la misma finalidad.

Finalmente, al revisar las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en torno al tema de la indexación, la Sala considera necesario precisar dos aspectos a saber: el primero, relativo a la referencia que la entidad consultante hace de la sentencia C-070/96, en la cual, se cita este pronunciamiento a favor de la tesis de la inaplicación de la indexación en materia de sanciones administrativas; y la segunda, en el sentido de advertir que esa Corporación en sentencia C-280/96, se pronunció puntual y favorablemente sobre la viabilidad de indexar sanciones administrativas.

Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 1996.

En relación con este tema, es necesario mencionar que la norma acusada establecía una causal de agravación en materia penal con base en un valor que considerado en la fecha en que se expidió (1980) era representativo del daño ocasionado con la conducta punible que con el tiempo se desactualizó por efectos del fenómeno inflacionario. Causal cuya constitucionalidad fue declarada en forma condicionada por la Corte, luego de un análisis muy completo en torno a la viabilidad de la actualización de la suma en cuestión.

La Corte expuso el problema jurídico, en los siguientes términos:

*"El problema fundamental que debe abordar la Corte en esta oportunidad tiene que ver con la pérdida de poder adquisitivo de la moneda colombiana y sus efectos en el derecho penal sancionatorio, específicamente en relación con la compatibilidad de la adopción del valor monetario en pesos colombianos como circunstancia de agravación de la pena para los delitos contra el patrimonio económico, y el principio de proporcionalidad entre el daño real o potencial generado por la conducta típica y la intensidad de la pena a imponer por la comisión de dicha conducta."*

(...) "la Corte debe determinar si la norma acusada, teniendo en cuenta la realidad económica colombiana, viola la Carta Política o, por el contrario, puede ser interpretada de conformidad con los preceptos constitucionales. De ser posible al menos una interpretación de la norma que permita adecuarla a la Constitución, no habría lugar a declarar su inexequibilidad."

Y en la parte considerativa señaló claramente que se declaraba la constitucionalidad condicionada siempre y cuando se actualizara la cifra relativa a la agravación, lo cual, lejos de constituirse en un argumento en contra de la tesis de la aplicación de esta figura en el ámbito de las sanciones administrativas, la refuerza, máxime si consideramos que este pronunciamiento se hace en relación con normas de naturaleza penal, cuya interpretación siempre ha sido restrictiva. Dijo la Corte:

"Inconstitucionalidad por omisión o constitucionalidad condicionada

"13. La expansión de las circunstancias de agravación genérica, sin un aumento correlativo en la valoración social de los bienes jurídicos protegidos, que trae como consecuencia necesaria la restricción de la libertad de los posibles infractores, sugiere la inconstitucionalidad de la norma por la omisión del legislador. En efecto, el legislador, previendo la imposibilidad que enfrentarían los jueces penales para traer a valor presente los cien mil pesos del año 1980 y así dejar a salvo la intención del legislador histórico cuando acogió la circunstancia de agravación por razón de la cuantía del bien para los delitos contra el patrimonio económico (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia junio 7 de 1994), debía haber corregido ya el desfase que se presenta entre la gravedad de la conducta y la intensidad de la pena. Prueba del conocimiento que tiene el Legislador de los efectos de la inflación en materia de política punitiva, es la modificación de otros tipos penales mediante la adopción del término 'salarios mínimos' como factor para la determinación de la cuantía del bien jurídico tutelado (Ley 190 de 1995, art. 19).

"14. La Corte no es ajena a los efectos adversos que para la protección del patrimonio económico traería la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que consagra la circunstancia de agravación de la pena por factor de la cuantía. Un fallo en este sentido, pese a la omisión legislativa, anula la finalidad legítima adoptada por el Legislador de disuadir, por vía del aumento de la punibilidad, la comisión de delitos que representen un mayor perjuicio social o una lesión significativa para la víctima, atendida su situación económica.

"Con sujeción a los principios de interpretación de la ley conforme a la Constitución, de in dubio pro libertate y de máxima efectividad de las normas constitucionales, se impone la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 372-1 del Código Penal.

"El principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución impide a la Corte excluir del ordenamiento una norma cuando existe por lo menos una interpretación de la misma que se concilia con el texto constitucional. Este principio maximiza la eficacia de la actuación estatal y consagra una presunción en favor de la legalidad democrática. El costo social e institucional de declarar la inexequibilidad de una norma jurídica infraconstitucional debe ser evitado en la medida en que mediante una adecuada interpretación de la misma se respeten los postulados de la Constitución.

"El principio in dubio pro libertate también favorece esta solución. Carece de justificación válida la restricción de la libertad del reo como consecuencia exclusiva de un fenómeno monetario.

"Podría aducirse que, en razón del principio de legalidad de la pena, al juez constitucional también le estaría vedado autorizar la interpretación de la norma en el sentido de actualizar el valor de la cuantía establecida en 1980 para efectos de la agravación punitiva. Sin embargo, el principio de interpretación constitucional que impone buscar la mayor efectividad de las normas constitucionales lleva a preferir la conservación condicionada de la disposición legal en lugar de declarar su inconstitucionalidad por la omisión del Legislador en actualizarla.

"Lo anterior supone la aplicación analógica al caso que se presenta ante la Corte, del artículo 19 de la ley 190 de 1995 que acoge el índice de 'salarios mínimos legales mensuales' como factor de determinación de la cuantía para agravar la pena en el delito de peculado por apropiación. No debiendo quedar expósitos los derechos patrimoniales de la víctima mediante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 372-1 del Código Penal, y siendo procedente la analogía in bonam partem en materia penal con el fin de actualizar la cifra de cien mil pesos acogida como criterio para imponer la agravación de la pena, la Corte procederá a declarar la constitucionalidad de la referida disposición siempre y cuando la expresión "cien mil pesos" se entienda en términos del poder adquisitivo del peso en el año 1981, fecha en que entró a regir el Código Penal.

"Teniendo en cuenta que cien mil pesos equivalían en 1981 a 17.54 salarios mínimos legales mensuales para las principales ciudades y a 18.83 salarios mínimos legales mensuales para el sector primario<sup>13</sup>esta cifra deberá actualizarse, en razón del principio de favorabilidad (CP art. 29), según esta última equivalencia para efectos de la dosificación de la pena. En consecuencia, las penas para los delitos contra el patrimonio económico deben aumentarse de una tercera parte a la mitad, cuando el hecho se cometa sobre una cosa cuyo valor fuere superior a cien mil pesos en términos de valor adquisitivo del año 1981, equivalentes a 18.83 salarios mínimos legales mensuales." (Negrilla fuera del texto original).

Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1996, sanciones disciplinarias e indexación

Esta Corporación al estudiar la constitucionalidad de algunas de las disposiciones del entonces Código Único Disciplinario, específicamente se pronunció sobre la aplicación de la figura de la indexación en materia de sanciones disciplinarias.

Para mayor comprensión del pronunciamiento anterior, la Sala transcribirá la norma acusada, los cargos realizados y las consideraciones de la Corte:

Norma acusada

"Artículo 32.- LIMITE DE LAS SANCIONES. Las faltas leves dan lugar a la aplicación de las sanciones de amonestación escrita con anotación en la hoja de vida o multa hasta 10 días del salario devengado en el momento de cometer la falta, con la correspondiente indexación. (...)".

Cargos

"(...) acusa la expresión "con la correspondiente indexación" del inciso primero del artículo 32, pues considera que desconoce el orden social justo que propugna la Constitución. Además, según su criterio, esa expresión desconoce el artículo 29 superior, que exige la definición inequívoca de las faltas y de sus correspondientes sanciones disciplinarias, por cuánto no señala la norma "desde qué momento se emplezan a **Concepto Sala de Consulta C.E. 1564 de 2004 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil** 15 EVA - Gestor Normativo

contar los términos de la indexación, pudiendo, entonces, contarse en algunas entidades desde la fecha de consumación de la falta y, en otras desde la fecha de aplicación de la sanción." (Negrilla fuera del texto original).

#### Concepto del Ministerio Público

"El Viceprocurador, por su parte, considera que el mecanismo de la indexación armoniza con la Carta pues de esa manera "se evita la ruptura de la debida proporcionalidad que debe existir entre la falta cometida por el servidor público y la condigna sanción, con lo cual se hace más funcional y equitativo el régimen disciplinario. Tampoco le parece que la norma desconozca el principio de tipicidad pues la sanción hacer referencia a un valor del salario mínimo legal diario devengado en el momento de la infracción. En todo caso, añade la Vista Fiscal, "la definición de este aspecto de la norma es un asunto que bien puede reglamentar el Gobierno en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, quedando en claro sí que el momento a partir del cual se debe tomar en cuenta la indexación es obviamente el de la imposición de la sanción disciplinaria de la multa." (Negrilla fuera del texto original).

#### Consideraciones de la Corte Constitucional

"También señala el demandante que es inconstitucional la indexación de la multa consagrada en el artículo 32 de CUD ya que desconoce el orden social justo e implica una indefinición de la sanción, pues no se sabe a partir de qué acto corre la indexación.

"La Corte considera equivocado el argumento del demandante pues la adopción de la indexación en la multa disciplinaria, en vez de violar el orden social justo, tiende a realizarlo, pues este mecanismo permite guardar una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta, con lo cual se salvaguarda, además el principio de igualdad. En efecto, si no existiese este instrumento, entonces el paso del tiempo y los fenómenos inflacionarios erosionarían el valor de la multa, con lo cual ésta podría no ser proporcional a la falta cometida y se podría violar la igualdad. Así, dos personas podrían haber cometido una falta de igual gravedad y ser merecedoras de una multa de igual valor. Sin embargo, si no hubiese indexación y una de ellas es sancionada más rápidamente que la otra, entonces las sanciones serían diferentes, debido a la depreciación de la moneda, a pesar de ser igualmente graves las faltas. Es pues válida la indexación.

"De otro lado, la Corte considera que tampoco hay violación de la tipicidad de la sanción pues la multa hace referencia a un monto de salarios diarios devengados al momento de la sanción, lo cual es determinable con precisión, y la indexación es un proceso técnico exacto que se efectúa con base en la evolución de los índices oficiales del nivel de precios.

"Por todo lo anterior, la Corte declarará exequible la expresión "con la correspondiente indexación" del inciso primero del artículo 32." (Negrilla fuera del texto original).

#### Aplicación de la indexación en normas de contenido sancionatorio

La jurisprudencia citada de las diferentes Corporaciones judiciales, permite señalar que existe una línea jurisprudencial homogénea trazada que concibe cada vez más la aplicación de esta figura como la materialización del principio de equidad y de justicia que debe prevalecer en la interpretación constitucional de las normas.

Equidad y justicia que, en opinión de la Sala, debe operar tanto en contra de la administración como a favor de ésta; no pueden sacrificarse principios constitucionales como el de justicia y equidad so pretexto de alegar la falta de técnica legislativa, o sin considerar aspectos tales como la imposibilidad de prever los efectos de un fenómeno económico que en 1968 no eran tal vez del todo previsibles, o de castigar la demora en la actualización de una norma por el legislador.

Entonces, la corrección monetaria o indexación resulta aplicable a favor y en contra del Estado, pues su finalidad no es agravar la pena o convertirse en un mecanismo adicional con efectos disuasivos. Recuérdese que la corrección no encuadra en los conceptos de indemnización, ni de sanción, no agrava o hace más onerosa la sanción, simplemente permite mantener el valor real o intrínseco de la obligación; en otras palabras no se modifica la sanción sino que se determina el quantum frente a las variaciones de la moneda causadas por el fenómeno inflacionario.<sup>14</sup>

No debe seguirse aferrados al principio nominalista negándose a reconocer la incidencia del fenómeno inflacionario reconocido de tiempo atrás por la jurisprudencia, alegando que es necesaria una reforma legal que expresamente permita el reajuste.

Por último a título de reflexión, se transcriben dos citas en las cuales la doctrina señala la importancia de que el Derecho reconozca que la realidad económica tiene incidencia en la aplicación de los principios constitucionales.

"*Ante todo, vale la pena reiterar la necesidad de que el ordenamiento jurídico se adapte a la nueva realidad económica, a fin de evitar corregir los efectos negativos que sobre el comportamiento de las obligaciones pecuniarias ocasiona la aplicación rígida y absoluta del principio nominalista*"<sup>15</sup>

"(...) hay que aprender a perder el miedo a la realidad, saber mirarla a los ojos y tener el valor de decir lo que se ha visto. (...) hay algo peor, en efecto que un Derecho Administrativo Sancionador rudimentario e imperfecto, a saber: un Derecho Administrativo Sancionador envilecido al servicio, e instrumento de coartada, de un Estado arbitrario (...)." <sup>16</sup>

La indexación de cualquier obligación pecuniaria, independientemente de su fuente, se impone para garantizar la equidad y justicia.

La ley, en determinadas materias, no puede prever de antemano de forma precisa y exhaustiva toda una serie de circunstancias, las cuales, además, muchas veces han de ser objeto de múltiples correcciones en el curso del tiempo para adecuarlas a la dinámica de la propia materia social a la que se refiere.

#### 4. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA APLICAR LA INDEXACIÓN. FÓRMULA APLICABLE. NECESIDAD DE REGLAMENTACIÓN

El ajuste monetario se impone cuando el peso no mantiene intangible el valor de cambio en el período que transcurre entre el momento en que se fijó el monto de la sanción por la ley y aquél en que ocurre el hecho que ha de sancionarse.

Cuando así acontece, como notoriamente sucede en Colombia, la autoridad administrativa fundamentada en los principios de rango constitucional, debe hacer la consiguiente corrección monetaria de la sanción, pues se repite a riesgo de fatigar, como tantas veces lo ha manifestado la Corte Suprema de Justicia, la indexación es un mecanismo para que el pago de la obligación responda al verdadero valor que tenía al momento de su determinación por la ley, y, por lo mismo, no tiene fines indemnizatorios.

No sería lógico ni jurídico dejar que este tipo de controversias se plantea por el Estado en cada caso ante los estrados judiciales para solicitar al reconocimiento de un hecho que la jurisprudencia al unísono reconoce como un hecho notorio y dejar que el Estado continué con mecanismos obsoletos que no sólo vuelven la norma ineficaz, sino que hacen ineficaz la protección de los derechos, y la actividad estatal encaminada a la vigilancia, inspección y control de las actividades que, como la construcción y enajenación de inmuebles, afectan el derecho a la vivienda.

La eficacia de los derechos consagrados en la Constitución es una obligación a cargo de los servidores públicos de la rama ejecutiva.

Ahora bien, en concepto de esta Sala, la administración al aplicar la sanción deberá proceder a indexar la suma aplicable a título de multa al particular sancionado de acuerdo con la fórmula prevista para tal efecto por la Sección Tercera de esta Corporación, acogida por las demás Secciones para conservar el valor intrínseco de la sanción. Esto es, llevando, en cada oportunidad, a valor presente la cifra señalada en la ley. Quiere decir lo anterior que al aplicar la multa al violador de las normas, debe la autoridad administrativa establecer el valor de la multa a imponer de acuerdo a la ley y establecer el equivalente en pesos actuales, y para ello utilizar el sistema de la indexación.

Por esta razón, no es lógico, ni tiene competencia para ello el Concejo Distrital, que se haga una actualización a cualquier fecha del monto de las multas señaladas en la ley, pues día a día nuevamente esas actualizaciones serán desbordadas por el proceso inflacionario constante.

Sobre la competencia del Concejo Distrital en materia de regulación del uso del suelo y la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la ley 66 de 1968 y las normas que la modifican y reglamentan, la Sala Plena de esta Corporación ha sido enfática al señalar que le corresponde al Concejo expedir las reglamentaciones que la ley autorice para el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia; la aplicación de la sanción, incluyendo la aplicación de la indexación, en tanto facultad administrativa le compete a la autoridad encargada por el Concejo de la función, es decir, hoy por hoy, al subdirector de vivienda del DAMA:

"Resulta claro para la Sala que al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá corresponde la facultad de expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción, no en virtud de los artículos 313 numeral 7º de la Carta Política y 187 de la Ley 136 de 1994, sino por mandato de la disposición antes transcrita, que tiene la misma fuerza o entidad normativa de una ley especial para el Distrito Capital, conforme con lo previsto en los artículos 322 y transitorio 41 de la Carta Política, ante la inexistencia de norma constitucional especial y expresa referida al mismo que le atribuya dicha facultad y porque tal norma especial prevalece frente a las normas que regulan a los municipios; y a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., la de ejecutar tales reglamentaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 numerales 1º y 4º del citado Decreto 1421 de 1993.

"En conclusión, las funciones de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda de que tratan la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979, y entre éstas la de tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocupen de tales actividades o disponer su liquidación, son hoy de competencia de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., a quien corresponde ejecutar las reglamentaciones que sobre dicho aspecto expedida el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, y así habrá de declararse en la parte resolutiva de esta providencia."-

Con base en las consideraciones anteriores, la Sala RESPONDE:

1.- El Concejo Municipal o Distrital no es competente para expedir un acto administrativo de carácter general, por medio del cual indexen objetiva y técnicamente las sanciones pecuniarias fijadas por ley, en este caso en el Decreto Ley 2610 de 1979. Es competencia de las autoridades administrativas del orden Distrital y Municipal, al aplicar la sanción que corresponda según la infracción o su gravedad y para cada caso, actualizar, de conformidad con las fórmulas aceptadas jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, el monto de la multa a imponer, esto es, procediendo de oficio a la indexación de la cifra correspondiente.

2.- La Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, dadas las competencias en ella depositadas, en especial al ser considerada como una autoridad administrativa Distrital de policía, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del Acuerdo 79 de 2003 y el Decreto Distrital 329 de 2003, es la competente para indexar objetiva y técnicamente las sanciones pecuniarias del Decreto 2610 de 1979, en cada caso en donde, después de la investigación que adelante, concluya que es preciso imponer la multa. [Ver la Directiva del DAMA 01 de 2004](#)

Esta posibilidad de indexación se predica igualmente y por las mismas razones jurídicas, de las autoridades administrativas municipales que estén en las mismas condiciones anotadas para el Distrito Capital en este literal, siempre y cuando las normas especiales no hayan previsto un mecanismo específico para la actualización periódica de los montos respectivos.

Por la Secretaría transcríbase al Señor Viceministro encargado de las funciones del despacho de la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y Servicio Civil

Consejero: Flavio Augusto Rodríguez Arce

Salvamento de voto

Rad. 1.564

Referencia: - Multas: Indexación

- Autoridad Administrativa: Competencia para indexar monto de las multas señaladas por el legislador

Con todo respeto por las decisiones de la mayoría, expongo las razones de mi disentimiento a lo conceptuado.

Ni la teoría de las obligaciones civiles ni los desarrollos de la corrección monetaria pueden aplicarse directamente, como pretende hacerse derivar de las citas jurisprudenciales incluidas en la ponencia mayoritaria, dada la inexistencia de partes en el sentido procesal o como integrantes de una relación contractual, que son las que constituyen el supuesto de relaciones jurídicas anteriores y cuyas controversias se desatan, bien ante la jurisdicción con las consecuentes condenas - una de las cuales puede ser el restablecimiento del derecho actualizando a valor presente las prestaciones dinerarias - , o se resuelven por esta misma vía o por cualesquiera de los medios de solución de conflictos, para obtener las restituciones a que hubiere lugar por razón de lo pactado en el contrato o lo dispuesto en la ley, incluida la indexación de las sumas que salgan a deberse. En estos casos, la fuente de la corrección monetaria es la ley mediante las decisiones judiciales que ordenan actualizar los valores debidos, o el contrato - y supletoriamente la ley - , de manera que no hay espacio para la discrecionalidad del juez - el contencioso se sujeta al C. C. A. y a la ley 80 de 1993 - , como tampoco de una de las partes en la convención, como para que pueda arrogarse el derecho de multar directamente a la otra - una parte podrá multar a otra y las consecuencias de ello es materia obvia de acuerdo -.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que se han citado, no vienen al caso, de un lado, porque el caso sometido a consulta no es de aquellos que, como lo fallado por esa Corporación, no presupone la responsabilidad extracontractual y la necesidad de la reparación integral del daño, ni la responsabilidad contractual o la condena de restituciones mutuas con base en la equidad, y, del otro, tampoco se ajusta al criterio allí adoptado de inadmisibilidad de la indexación cuando existe límite legal. En efecto, dice una de las sentencias citadas - 21 de marzo de 1995 - que "el artículo 1932 del C. C., al igual que el inciso segundo del artículo 964 del mismo Código, consagra la obligación de restitución de frutos, limitados a los percibidos y desde el momento de la percepción, tal determinación legal especial excluye que estos frutos naturales causen o generen corrección monetaria como daño emergente...". Concordante con la aplicación excepcional de la indexación ha sido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia al negar expresamente su aplicación en materia de sanciones pecuniarias previstas por la ley, cuando afirma con relación al artículo 722 del Código de Comercio: "Por ende, es desacertado interpretar el aludido precepto bajo el entendimiento de que la suma sancionatoria así obtenida es susceptible de ser adicionada por concepto de intereses o de corrección monetaria (...) no sólo por tener este (art. 722 en referencia) un carácter punitivo, sino porque esa norma no da margen a otras condenas diferentes, como sería la imposición de esa sanción en forma revalorizada" (Sent. del 20 de octubre de 1994, G. J. 231. V. I, pág. 785 y s.s.)

Por estas mismas razones, el debate de la indexación por vía administrativa y sin autorización previa del legislador para reajustar las multas establecidas en la ley, no es posible colocarlo en el plano de las obligaciones civiles, por cuanto no existe un deudor anterior en el procedimiento administrativo sancionatorio, sino un ciudadano al que se le impone una medida correccional y quien a partir de la ejecutoria del acto administrativo que le impone la sanción "debe" exclusivamente la suma - por concepto de multa - en el *quantum* señalado en la norma legal respectiva, sin que sea viable actualizarla a valor presente, a no ser que el ente respectivo tenga facultad expresa del legislador para ello.

La efectividad de las mismas, están sometidas a una clara garantía constitucional : la del principio de legalidad que impregna la totalidad del ordenamiento jurídico y en el caso bajo examen implica la reserva legal para establecer la sanción y tipificar la falta, lo cual, de forma ineludible, implica contemplar la cuantía de la sanción y en su caso la indexación de la misma. Por tanto, la administración no está facultada en norma alguna - de ningún rango - para de manera discrecional optar por agravar la sanción y ordenar la indexación de la multa impuesta. De otra parte, por las mismas razones expuestas, la administración no está investida de atribución alguna para determinar la fórmula o procedimiento a cumplir para liquidar la indexación, materia igualmente reservada al legislador.

Parece claro entonces que la omisión legislativa de disponer una fórmula de reajuste periódico no puede ser suplida por la administración, pues toda actuación de ésta en tal dirección sin facultad legal delegada o sin fórmula de reajuste periódico, rompe la separación de poderes y atenta contra el principio de reserva legal.

Y es que el legislador tiene libertad de configuración y si no lo estima conveniente nada le impide mantener unas sanciones en un límite que puede ser o parecer inadecuado a las exigencias actuales de disuasión y escarmiento, lo cual no habilita a la administración para arrogarse la función legislativa y disponer la indexación de las multas. Cuando el legislador ha querido establecer fórmulas de reajuste de valores así lo ha dispuesto: sirva como ejemplo - además del artículo 32 de la ley 200 de 1995 Código Disciplinario Único, que trae a colación la ponencia y el cual ratifica que corresponde de modo exclusivo al legislador disponer lo relativo a la indexación - la ley 242 de 1995, por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor como factor de reajuste de valores, entre los cuales prevé las multas y al efecto dispuso en el artículo 1º modificar este criterio para establece los que hacen referencia a la meta de inflación, "con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía". La administración, a su vez, determina por decreto los valores absolutos expresados en moneda nacional que regirán en el respectivo año, reajustados de acuerdo con lo previsto en la ley, tal como acontece con las normas de renta y ventas (Ley 488/98, art. 86 que modificó el art. 868 del Estatuto Tributario, modificado en el inciso 1º por la ley 863/03, aunque en este caso no se aplica la ley 242 en cita).

La misma ley 242, en el artículo 3º, establece que el Gobierno Nacional, las administraciones departamentales, distritales y municipales, al expedir normas que dispongan la actualización de valores sujetos a su determinación por disposición legal, tendrán en cuenta la meta de inflación como estimativo del comportamiento de los precios del año en que se aplican dichos valores, fórmula de reajuste establecida por el legislador que permite a la administración, debidamente facultada por este, la actualización dicha.

Así, en punto a las multas el legislador en el artículo 4º en desarrollo de la reserva legal de que está investido dispuso la "modificación de las normas que usan la inflación del año anterior como factor para el reajuste anual de multas. "A partir de la vigencia de la presente ley, modificáanse todas aquellas normas que consagran la variación del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de actualización de cuantías o rangos de valores que definan la aplicación diferencial de una disposición, en el sentido de que se reajustarán anualmente en un porcentaje igual a la meta de la inflación fijada para el año en que se proceda al reajuste".

En igual sentido proveyó respecto de la modificación de las normas que usan la inflación del año anterior como factor para el reajuste de cuantías o rangos ( art. 5º ).

La pregunta que surge de esta reglamentación es : el legislador puede ser sustituido por la administración para expedir esta clase de normas cuando a juicio de esta las multas se han desactualizado en forma tal que desaparece por completo su poder disuasivo? En mi sentir, la respuesta categórica es negativa y por consiguiente, hasta tanto se le conceda facultad para reajustar, la administración carece por completo de competencia para ordenar la indexación de las multas establecidas por la ley como sanción.

La Corte Constitucional mediante sentencia C- 390 de 2002 corrobora la anterior percepción jurídica y al revisar la exequibilidad del artículo 1º de la ley 242 de 1995 en lo atinente a las multas precisó:

"Una multa constituye, por regla general, una sanción pecuniaria impuesta al particular como consecuencia de una conducta punible o por el incumplimiento de un deber y, como toda sanción, sus elementos esenciales deben estar determinados en una ley previa a la comisión del hecho de que se trate, incluyendo la cuantía y el respectivo reajuste.

Podría alegarse que la norma demandada, al supeditar el reajuste de las multas a la meta de inflación que define y hace pública el Banco de la República con base en una estimación futura, las confina al plano de la indeterminación en la medida en que el ciudadano no puede conocer con antelación cuál será el monto exacto de la multa que le puede ser impuesta. Sin embargo, la Corte encuentra dicha norma respetuosa del principio de legalidad y, por tanto, ajustada a la Constitución, pues si bien la cuantía de la multa se fija sobre un hecho futuro, como es la meta de inflación, de todas maneras dicho criterio se establece con antelación a la imposición de la multa y, en consecuencia, la persona sabe a qué atenerse con anticipación a la comisión de la conducta que sirve como fuente de la sanción.

En conclusión, la norma acusada se declarará exequible por cuanto no contradice el principio según el cual los elementos esenciales de toda sanción deben ser determinados por el legislador con antelación a la comisión de la conducta considerada punible o del incumplimiento del deber que genera la sanción. Por el contrario, desarrolla dicho principio en la medida en que el legislador establece allí el factor de actualización de valores de multas o sanciones, siendo dicho factor la meta de inflación que define el Banco de la República." ( Se destacó )

Por los argumentos anteriores no me es posible suscribir el concepto de la mayoría y en consecuencia considero que la consulta debió aceptar la incompetencia de la administración para indexar las multas señaladas por el legislador de excepción en el decreto ley 2610 de 1979, mientras no esté expresamente facultada para ello.

Flavio Augusto Rodríguez Arce

Consejero

Notas de pie de página:

Consejo de Estado. Sentencia 6 de septiembre de 2001. Expediente No. 13232; Sentencia 27 de noviembre de 2002 expediente No. 13632; Auto 18 de octubre de 1994, expediente No. 7934.

Corte Constitucional. Sentencia de Tutela No. 1239 del 7 de septiembre de 2000.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia 30 de septiembre de 1984.

Concordancia. Ley 136 de 1994 "Artículo 187. VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN Y ENAJENACIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA. Los concejos municipales ejercerán la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, dentro de los límites señalados al respecto por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes." PARAGRAFO TRANSITORIO. El ejercicio de las funciones y control de que trata este artículo se llevará a cabo por parte de los municipios después de transcurridos seis (6) meses a partir de la vigencia de esta ley, término dentro del cual la Superintendencia de Sociedades trasladará a los municipios los documentos relativos a tales funciones e impartirá la capacitación que las autoridades de éstos requieran para el cabal cumplimiento de las mismas".

Corte Constitucional. Sentencia C-070/96

Corte Constitucional. Sentencia C-484/00 "Sin pretender elaborar criterios rígidos y exhaustivos, la Corte considera que la naturaleza jurídica de una sanción podría definirse si se tienen en cuenta cuatro elementos: a) el titular de la sanción, o criterio orgánico. b) la finalidad de la medida o la ratio. c) el tipo de conducta sancionada y, d) el tipo de derecho afectado, esto es, la órbita en la que interviene el Estado."

Nieto Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Segunda Edición Ampliada. Madrid 1994. "La coexistencia paralela de dos potestades sancionatorias -la penal y la administrativa, no constituye, por lo demás, novedad alguna en el Derecho Español, puesto que entre nosotros siempre ha sido así. Ahora bien, la constatación de la existencia de estas dos potestades paralelas ha admitido dos interpretaciones muy diferentes: o bien se trata de potestades independientes y con igualdad de rango o bien la judicial es originaria y de ella se deriva la administrativa con rango complementario y hasta auxiliar." (...) con la última concepción dogmática, rigurosamente actual, conforme a la cual y superando la fase teórica anterior, ambas potestades se configuran como ramas o manifestaciones de una unidad superior: el "ius puniendi" del Estado o, como también se dice, el ordenamiento punitivo del Estado. Esta es una declaración trascendental del Tribunal Constitucional en su sentencia 18/1981- (...)

"Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (ss. De 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales. "

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta No. 1454. Resulta de la mayor importancia para el análisis que aquí se hace, realizar la distinción existente entre la potestad sancionatoria administrativa, de la facultad sancionatoria penal; en efecto, el carácter eminentemente preventivo de la primera por oposición a la naturaleza esencialmente correctiva de la segunda.

...) la función sancionatoria de la administración "tiene significativo carácter preventivo, constituyéndose ésta en una de sus más sobresalientes notas". La sanción administrativa tiene por finalidad normativa -y ello constituye la base de la competencia de la autoridad facultada para su imposición- evitar la comisión de infracciones que atenten contra la integridad de los bienes jurídicos cuya protección le ha sido atribuida por el legislador a la autoridad administrativa."

Nieto Alejandro. . Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Segunda Edición Ampliada. Madrid 1994. Pág. 173ss. "De cualquier manera que sea, lo que en todo caso está fuera de duda es que los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador no van a serlo de forma mecánica, sino con matices, es decir, debidamente adaptados al campo que los importa. Conste, por lo demás, que esta afirmación no es un mero desideratum teórico ni una simple declaración jurisprudencial, sino que así es lo que realmente sucede, como se comprobará cumplidamente a lo largo de todos y cada uno de los capítulos de este libro: ni la legalidad, ni la reserva de la ley, ni la tipificación (...) tienen el mismo alcance en el Derecho Penal Administrativo. Lo difícil con todo, es graduar con precisión la intensidad de tales matices, para lo que no parece existir criterio general."

Nieto, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Madrid. 1994. Pág.293.

Uribe, Restrepo. Luis Fernando. Las obligaciones pecuniarias frente a la inflación. Editorial Temis. Pág. 17

Uribe, Restrepo. Luis Fernando. Las obligaciones pecuniarias frente a la inflación. Editorial Temis. "El valorismo mira hacia el futuro, en el sentido de que procura medir la extensión de la obligación dineraria en razón del poder adquisitivo".

Uribe, Restrepo. Luis Fernando. Obra citada, Pág. 29. "El nominalismo, como principio del derecho de las obligaciones, puede definirse así: "una unidad monetaria es siempre igual a sí misma; una libra es siempre igual a una libra; un dólar es siempre igual a un dólar, etc., y no se tiene en cuenta ningún cambio externo en el valor de la moneda, principalmente su cotización en relación con otras monedas, ni las modificaciones que su valor sufra en el ámbito interno." (Eliyahu Hirschberg)".

Corte Constitucional .Sentencia C-188 /99. declaró inexistente algunos apartes del artículo 177 del C.C.A.

Fuente: Banco de la República

Luis Fernando Uribe Restrepo. Las Obligaciones pecuniarias frente a la inflación. "Los tribunales chilenos también han concedido la reajustabilidad de la suma pactada como cláusula penal, habida cuenta de que dicha evaluación anticipada de perjuicios puede llegar a perder todo significado real con motivo de la inflación." (Pág. 141).

Luis Fernando Uribe Restrepo. Las Obligaciones pecuniarias frente a la inflación Pág. 169.

Nieto, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Madrid 1994. Pág. 28

---

*Fecha y hora de creación: 2026-02-17 08:08:27*