

Límites al principio de legalidad de las sanciones: una crítica a la sanción de multa del art. 17 de la Ley 2387 de 2024¹

Óscar Darío Cano Betancur

Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín, Colombia

oscar.cano2486@unaula.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-7667-7091>

Resumen

El presente trabajo analiza el principio de legalidad de las sanciones en el marco del Estado Constitucional de Derecho y su conformidad con el artículo 17 de la Ley 2387 de 2024. El estudio se realiza por medio de una metodología dogmática y un enfoque mixto, en el cual se describe el principio de legalidad de las sanciones, desde la doctrina y la jurisprudencia constitucional y administrativa, evidenciando tensiones que se han presentado en la aplicación del principio en los procedimientos sancionatorios. Esta descripción permitió realizar un análisis del alcance que debe tener el principio de legalidad de las sanciones en el marco del Estado Constitucional de Derecho y formular una propuesta de *lege ferenda* del artículo 17, numeral 2, parágrafo 5 de la Ley 2387 de 2024. Garantizando la seguridad jurídica en el procedimiento sancionatorio ambiental y los derechos ciudadanos al debido proceso y al patrimonio. Se concluye que cualquier interpretación realizada al

¹ Este artículo de reflexión hace parte de los resultados del proyecto de investigación Nuevas Tendencias del Derecho Administrativo: La buena Administración (fase II) (Cód.370021) adscrito al grupo de investigación en Derecho Administrativo de la Unaula, línea de investigación instituciones y controles de la administración pública. Investigadora principal Nataly Vargas Ossa. En dicho proyecto actuó en calidad de investigador en formación de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana.

principio de legalidad de las sanciones en el marco del Estado Constitucional debe respetar un contenido mínimo e irreductible del principio, dado por el artículo 29 superior, con respecto a la necesidad de delimitación previa y precisa de la norma sancionatoria.

Palabras claves: Estado Constitucional de Derecho; procedimiento sancionatorio ambiental; principio de tipicidad; principio de reserva de ley; debido proceso administrativo; multa.

Introducción²

La Constitución Política de Colombia determina en el artículo 80 que el Estado deberá imponer las sanciones legales en caso de deterioro o daño ambiental. Así se desprende del artículo 79 que establece el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad ambiental y el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano. En respuesta a este mandato constitucional la Ley 1333 de 2009 establece el procedimiento administrativo sancionador para los infractores ambientales, modificada por la Ley 2387 de 2024. Dicha novedad legislativa trajo importantes cambios al procedimiento administrativo, siendo de interés para este trabajo el dispuesto en el artículo 17 (numeral 2, parágrafo 5°)³.

El artículo 17 de la Ley 2387 de 2024 incrementó los topes de la sanción de multa, de cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.000), a cien mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (100.000). Se observa que dicha sanción pecuniaria se establece a partir del salario mínimo vigente a la expedición del acto administrativo que determine la responsabilidad e imponga la sanción y no al momento en que se incurrió en la conducta irregular. Dicha precisión normativa no permite que el ciudadano tenga conocimiento del valor de la multa al momento de

² Durante la elaboración de este artículo se utilizó la herramienta de inteligencia artificial generativa ChatGPT (OpenAI, versión GPT-5.5) como apoyo para parafraseo de textos, búsqueda de bibliografía y redacción de algunos párrafos. La herramienta fue empleada exclusivamente como apoyo técnico en el proceso de escritura.

³ Que modifica el artículo 40

la comisión de la falta, sino, una vez transcurrido el procedimiento sancionatorio ambiental y emitido el correspondiente acto administrativo.

Esta novedad legislativa genera una importante tensión con el principio de legalidad de las sanciones, que puede comprometer la garantía del debido proceso administrativo, esto es, “el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable”, (Corte Constitucional, Sentencia C-412/15, 2015). Bajo lo expuesto surgen cuestionamientos importantes acerca del alcance del principio de legalidad, la reserva de ley y la tipicidad. Ello “implica no sólo que las conductas punibles deben estar descritas inequívocamente sino que las sanciones a imponer deben estar también previamente predeterminadas (...)”. (Corte Constitucional, Sentencia C-390/02, 2002)

En ese orden de ideas el presente trabajo busca establecer el alcance del principio de legalidad de las sanciones en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental vigente, en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Para ello, en primer lugar, se estudiarán los principios y su fuerza normativa en el marco del Estado constitucional de derecho. En segundo lugar, se analizarán tensiones en torno al principio de legalidad de las sanciones en la jurisprudencia constitucional, y contencioso administrativo, y particularmente con relación al diseño normativo del artículo 17 de la Ley 2387 de 2024. Finalmente, de cara a los hallazgos, se formulará una propuesta de diseño normativo que supere las inconsistencias que presenta el artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, de modo que se adecúe a los postulados del Estado Constitucional de Derecho.

La metodología de la investigación es dogmática, dado que se trata de un problema jurídico que implica analizar el alcance del artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, de cara al principio de legalidad de las sanciones bajo los estándares del Estado Constitucional de Derecho. Núñez Vaquero (2014) la define como “el conjunto de

opiniones valorativas de los estudiosos del derecho sobre el derecho positivo” (p. 246).

El enfoque es mixto, partiendo de lo señalado por Celis Vela (2024) para quien “(...) en la misma investigación es posible hacer operaciones de descripción de instituciones y, posteriormente, formular observaciones críticas o propuestas” (p. 20), porque se partirá de la descripción del concepto y alcance de los principios como fuentes de derecho y su fuerza normativa en el derecho colombiano y particularmente del principio de legalidad. Dicha descripción comprende el estudio de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado hasta el año 2025. Particularmente se analiza el desarrollo del principio de legalidad de las sanciones, en el marco del derecho sancionatorio y su observancia desde el artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, modificadorio del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Desde el enfoque prescriptivo se realizan críticas al modelo vigente y una propuesta de *lege ferenda* con respecto a cómo se considera que debe ser formulado el párrafo 5º del artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, para responder así de una mejor manera al debido proceso administrativo de los infractores en los procedimientos sancionatorios ambientales, tramitados por las entidades públicas facultadas para ello.

1. Estado Constitucional de Derecho y fuerza vinculante de los principios en el ordenamiento jurídico colombiano

El principio de legalidad (artículo 29 de la Constitución Política de Colombia) es un principio de rango constitucional. En este sentido resulta trascendental identificar la fuerza normativa de los principios en nuestro ordenamiento jurídico, bajo la perspectiva neoconstitucionalista. Esta corriente del derecho constitucional

evidenció la necesidad de un cambio en la tradicional aproximación positivista al derecho desde dos sentidos. El primero con respecto al tipo de ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra la constitución, y el segundo relacionado con una doctrina del derecho, la cual vincula los principios con la moral. (Pozzolo, S., 2016)

El Estado colombiano se define como un Estado Constitucional, dado que “(...) no puede entenderse un estudio del derecho por el derecho (derecho-ley), sino que debe entenderse un estudio del derecho por los principios (la Constitución Política de 1991 adhiere al Neoconstitucionalismo) como base axiológico-jurídica del ordenamiento jurídico colombiano”. (Arboleda Ramírez, 2013, p. 38). En sintonía con lo expuesto, Rocha Chacón (2023), explica que dicho paradigma surge de la destrucción del Estado legislador y cuya esencia radica en “la dignidad de la persona y de sus derechos inalienables o derechos humanos; así que la nueva concepción del Estado humaniza todo el ordenamiento jurídico incorporándole valores y principios que serán imprescindibles a cualquier interpretación jurídica válida”. (p. 77)

En cuanto a las principales características del Estado Constitucional Rocha Chacón (2023) señala entre ellas, las siguientes. La primera el reconocimiento de la persona, su dignidad y derechos humanos como el núcleo esencial del ordenamiento jurídico. De esta manera el ejercicio el derecho sólo es legítimo si se encuentra acorde con los postulados consagrados en la norma superior. La segunda hace referencia a que la constitución se encuentra en la cima del ordenamiento jurídico, lo que implica que pueda ser aplicada sin necesidad de desarrollo legal y que sus principios y valores posean fuerza jurídica directa. La tercera es la interpretación de las normas jurídicas conforme a los valores y principios establecidos en la constitución, lo que les otorga validez y legitimidad dentro del sistema jurídico. La tercera destaca el papel central de los jueces en el ejercicio control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, conforme al precedente vinculante de la Corte Constitucional.

En ese orden de ideas, las características mencionadas describen una teoría jurídica donde la dignidad humana, el rol del juez como dinamizador del derecho y los principios positivizados en la carta actúan como mandatos de optimización y como normas. Se trata de un trinomio decisivo en la unidad del ordenamiento jurídico y las decisiones de los dirigentes (Restrepo, 2025).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional desde sus sentencias originarias ha señalado la fuerza normativa de los principios constitucionales. Es el caso de la Sentencia C-574 de 1992 donde define que “Los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto (...)”, en el mismo sentido la Sentencia T-406 de 1992, explicó que “(...) no es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales”.

Siguiendo la doctrina constitucional Bechara Llanos (2011) explica que los principios constitucionales se encuentran estrechamente ligados al Estado Constitucional, debido al cambio de interpretación y adjudicación del derecho, los cuales pasaron de una interpretación subjuntiva del derecho, por medio del silogismo jurídico, a una interpretación basada en principios constitucionales y una ponderación de los mismos.

En síntesis, bajo el Estado Constitucional de Derecho, las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico deben ser interpretadas conforme a la base axiológica dictada por los valores y principios que hacen parte de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, entre ellos, el principio de legalidad de las sanciones, que implica el conocimiento previo y cierto de la sanción a imponer, en aras de limitar el uso discrecional de la facultad sancionatoria y garantizar la dignidad y los derechos humanos, baluartes del Estado Constitucional de Derecho.

1.1. Los principios en el procedimiento sancionatorio ambiental

La Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, establece un procedimiento sancionatorio ambiental altamente inquisitivo, pues la entidad pública es la encargada de investigar y recolectar pruebas, para posteriormente formular cargos y sancionar. Sin embargo, el mencionado procedimiento se articula a un conjunto de garantías y principios, que buscan orientar y limitar el ejercicio del poder sancionatorio, con el objetivo de evitar su ejercicio arbitrario que pueda lesionar los derechos ciudadanos.

Es así, como el artículo 3° de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 3° de la Ley 2387 de 2024, incorporó los principios ambientales y los principios de rango constitucional y legal para orientar las actuaciones administrativas. Dentro de los principios constitucionales, se encuentran, el debido proceso (artículo 29), la igualdad (artículo 13), la solidaridad (artículo 95), el principio *pro homine* y los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Con relación a los principios legales, contenidos en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, se identifican, el debido proceso, la igualdad, la imparcialidad, la buena fe, la moralidad, la participación, la responsabilidad, la transparencia, la publicidad, la coordinación, la eficacia, la economía y la celeridad.

Se observa que el debido proceso posee una doble connotación en el procedimiento sancionatorio ambiental, pues no sólo es un principio de rango legal sino también constitucional, del cual se deriva el principio de legalidad, expresado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”⁴.

Con respecto a su consagración legal, la Ley 1437 de 2011, en el artículo 3 (numeral 1), establece el deber de la administración de aplicar el debido proceso a todas las

⁴ El principio de legalidad de las sanciones ha sido reconocido en los siguientes instrumentos internacionales ratificados por Colombia: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

actuaciones administrativas, aludiendo al principio de legalidad de las sanciones y de las faltas, como un principio que debe ser observado por la autoridad administrativa en materia sancionatoria.

1.1.1. Principio de legalidad de las sanciones y de las faltas

El principio de legalidad de las sanciones establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, por la estrecha relación que tiene con la dignidad humana, ha sido catalogado por algunos doctrinantes como un derecho fundamental, entre ellos García Morales (2021), para quien “el principio de legalidad se erige como derecho fundamental y como fundamento y límite de la potestad sancionatoria de la Administración Pública” (p. 52), en el mismo sentido Mejía Patiño (2013), identifica el principio de legalidad como fundamental al considerar que “el derecho fundamental de legalidad incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*”. (p.161)

Dicho principio de aplicación principal en los juicios penales, en reiterada jurisprudencia⁵ de la Corte Constitucional se ha establecido que puede ser extensivo al derecho administrativo sancionador *mutatis mutandis*, como garantía del respeto a los derechos fundamentales de la persona investigada, y para controlar la potestad sancionatoria del Estado.

Tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado han coincidido en señalar que el principio de legalidad de las sanciones posee las facetas o subprincipios de reserva de ley y tipicidad. En sentencia reciente la Corte Constitucional manifestó que el Principio de legalidad posee tres subprincipios: el de reserva de ley (*lex stricta*), lo que significa que los delitos y las penas son de consagración legal; el de irretroactividad (*lex praevia*), lo que implica que no se deben aplicar normas penales a hechos ocurridos antes de su vigencia; y el de la

⁵ Entre ellas en la Sentencia C-386/96, 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

tipicidad (*lex certa*), que impone al legislador el deber de determinar con precisión y claridad tanto la conducta reprochable, como la pena. (Sentencia C-080/25, 2025)

A su vez, la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto emitido el 5 de marzo de 2019, explicó que el principio de legalidad de las faltas y las sanciones “alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas”. Agregó, además, que dicho principio se presenta en una doble faceta, como reserva de ley y como tipicidad.

En el mismo pronunciamiento se manifestó que el principio de tipicidad posee dos garantías: *lex praevia* que implica que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto de imposición de la sanción, y *lex certa*, que alude a que la sanción no solo se determine previamente, sino también a plenitud, es decir, que sea determinada y no determinable (Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto Jurídico del 05 de marzo de 2019, Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00[2403])

En la sentencia del 1 de noviembre de 2019, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo reiteró lo dicho por la Sala de Consulta cuando explicó que: “El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionatorio exige que la conducta a sancionar, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición deben estar previamente definidos en la Ley” (Consejo de Estado, Sentencia del 1º de noviembre de 2019, Radicado No. 08001 23 31 000 2006 00873 01).

Se puede decir entonces que el principio de tipicidad como desarrollo del principio de la legalidad, constituye un límite a la potestad sancionatoria del Estado a favor de los ciudadanos. Dicho principio le impone al legislador la obligación de predeterminar de forma clara, tanto la infracción, como la sanción. Este límite impuesto al legislador implica que “(...) el desarrollo de la actividad legislativa no es ni omnímoda ni absoluta. Se considera como característica central, distintiva del

Estado de derecho que ningún poder puede ser omnipotente” (Corte Constitucional, Sentencia C-710/01, 2001). También se denominó como límite a la potestad punitiva del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-530/03, 2003).

Amaya Navas (2010), recoge estos planteamientos destacando la importancia del principio de la legalidad en el procedimiento sancionatorio, los considera como el “principal soporte que tiene el derecho administrativo sancionador (...) el principio de legalidad y la potestad sancionatoria son conceptos jurídicos que se relacionan íntimamente entre sí, como quiera que ésta se explica, únicamente, en virtud de aquél” (p. 44). En el mismo sentido, Nieto (1993), explica que las conductas reprochables y las consecuencias jurídicas no sólo deben estar descritas de forma previa a la infracción, además, deben ser tan puntuales, que despojen a la administración de la posibilidad de incurrir en arbitrariedad.

Como se puede develar de lo indicado por la jurisprudencia y la doctrina, el principio de legalidad de las sanciones, como límite a la potestad punitiva, actúa en dos sentidos. El primero orientado a que el legislador tiene la obligación de determinar con suficiente precisión la norma sancionatoria. El segundo como un límite al operador jurídico de la norma, quien sólo podrá actuar bajo los estrictos parámetros otorgados por la norma sancionatoria en cuanto a la tipificación de la conducta como de la sanción, *so pena* de incurrir en arbitrariedad administrativa, en palabras de Ossa Arbeláez (2009) “(...) El primero es un mandato constitucional al legislador. El segundo es una orden a la administración” (p. 220).

Dichos límites trazados por la jurisprudencia y la doctrina al principio de legalidad de las sanciones ha llevado a la Corte Constitucional a determinar que él mismo constituye el núcleo esencial del debido proceso. Ello implica que el legislador debe determinar de forma clara y precisa tanto la conducta punible como la sanción a imponer. La determinación de la sanción implica, aspectos tales como su cuantía, autoridad competente y el término para su imposición. Así no solo se garantiza el

debido proceso de la persona involucrada en el procedimiento sancionatorio, sino también la seguridad jurídica en materia sancionatoria.

2.Tensiones en la jurisprudencia constitucional y administrativa del principio de legalidad de las sanciones en el procedimiento administrativo sancionatorio

El análisis jurisprudencial buscó observar la aplicación del principio de la legalidad en los procedimientos sancionatorios. Para su desarrollo se aplicaron algunas herramientas de la metodología de construcción de línea jurisprudencial (López Medina, 2006). Sin la intención de elaborar una línea jurisprudencial se identificó en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la sentencia arquimédica, esto es, la más reciente sobre el tema de investigación (Sentencia C-211/24, 2024), con el fin de conocer la última posición tomada al respecto por esta alta corporación.

La relatoría de la Corte Constitucional proporcionó los resultados tras la búsqueda basada en dos criterios “principio de legalidad de las sanciones” y “procedimiento sancionatorio”. De veinte (20) registros obtenidos catorce (14) correspondieron al objetivo de la búsqueda: C-922 de 2001, C-099 de 2003, C-475 de 2004, C-726 de 2009, C-703 de 2010, C-595-2010, C-412 de 2015, C-699 de 2015, C-491 de 2016, C-281 de 2017, C-394 de 2019, C-094 de 2021, C-362 de 2021, **C-211 de 2024**.

Establecida la sentencia arquimédica se construyó un “nicho citacional” de primer orden de la Sentencia C-211 de 2024, obteniendo los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional: C-710 de 2001, C-530 de 2003, C-099 de 2003, C-186 de 2003, C-406 de 2004, C-475 de 2004, C-860 de 2006, C-350 de 2009, C-242 de 2010, C-031 de 2012, C-699 de 2015, C-092 de 2018, C-394 de 2019, C-044 de 2023.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado se obtuvo de la Sede Electrónica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de Colombia “Samaí” y el buscador tradicional. El criterio de búsqueda igualmente fue “principio de legalidad

de las sanciones”, hallando cinco (5) registros que coincidieron con la pregunta de investigación: Sentencia Radicado No. 44001-23-31-000-2008-00124-01 del 13 de marzo de 2014, Sentencia No. 08001-23-31-000-2010-00120-01 del 19 de febrero de 2015, Concepto Jurídico No. 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403) del 05 de marzo de 2019, Sentencia No. 08001 23 31 000 2006 00873 01 del 01 de noviembre de 2019 y Sentencia No. 11001 03 15 000 2024 04015 del 04 de septiembre de 2024.

2.1. Aplicación estricta del principio de legalidad de las sanciones

La aplicación estricta considera que el principio de la legalidad de las sanciones debe ser interpretado en el procedimiento sancionatorio de una forma similar al proceso penal, en aras de brindar mayores garantías ciudadanas. Esta tesis es sostenida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-475 de 2004 y ha tenido recepción por el Consejo de Estado en algunas providencias entre ellas en las siguientes:

Tipo de acción	Radicado	Fecha	Ponente
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	08001-23-31-000-2010-00120-01	19/02/2015	María Claudia Rojas Lasso
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	08001 23 31 000 2006 00873 01	01/11/2019	Roberto Augusto Serrato Valdés
Tutela	11001 03 15 000 2024 04015	04/09/2024	Rafael Francisco Suárez Vargas

Fuente: elaboración propia.

2.2. Aplicación flexible o matizada del principio de legalidad de las sanciones

Esta postura considera que el principio de legalidad de las sanciones debe ser matizado, principalmente por tres criterios. El primero, las particularidades de las infracciones administrativas, las cuales no se construyen desde una tipificación cerrada como la penal, por proteger bienes esenciales, sino desde una construcción abierta que requiere la remisión a regulaciones técnicas para el incumplimiento normativo. La segunda, la finalidad preventiva y correctiva de las infracciones administrativas, lo que hace que el legislador deba realizar la construcción del tipo sancionatorio de una forma más amplia o mediante normas complementarias. Por último, la complejidad técnica de los sectores regulados, lo que hace que el legislador no pueda prever de forma absoluta todas las posibles infracciones.

Entre las sentencias que respaldan esta postura se pueden mencionar entre ellas, las siguientes:

Tipo de acción	Radicado	Fecha	Ponente
Demanda de inconstitucionalidad	C-242/2010	07/04/2010	Mauricio González Cuervo
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	44001-23-31-000-2008-00124-01	13/03/2014	Marco Antonio Velilla Moreno
Demanda de inconstitucionalidad	C-491/2016	14/09/2016	Luis Ernesto Vargas Silva
Demanda de inconstitucionalidad	C-394 de 2019	28/08/2019	Cristina Pardo Schlesinger
Demanda de inconstitucionalidad	C-044 de 2023	01/03/2023	José Lizarazo Ocampo
Demanda de inconstitucionalidad	C-211 de 2024	06/06/2024	Cristina Pardo Schlesinger

Fuente: elaboración propia.

De la aplicación estricta y flexible del principio de legalidad de las sanciones, surgen tensiones jurisprudenciales, relacionadas con: i) la existencia de cosa juzgada material constitucional en la Sentencia C-475 de 2004; ii) la tipicidad de la norma sancionatoria en los procedimientos sancionatorios; iii) la tasación de la multa con el salario legal al momento de la comisión de la infracción o posterior a ella; y iv) finalidad del principio de legalidad de las sanciones.

i) Cosa juzgada material constitucional de la Sentencia C-475 de 2004

En la Sentencia C-475 de 2004, se manifiesta que la tasación de la multa con el salario legal con posterioridad a la comisión de la infracción es inconstitucional. Lo anterior porque al momento de la comisión de la infracción, el ciudadano no puede determinar el valor de la sanción, por la imposibilidad de conocer el valor del salario legal en una fecha posterior e incierta, esto es, al momento en que se profiera la decisión definitiva. En sentir de la Corte “(...) en el momento de la falta la sanción no aparece plenamente determinada, sino ulteriormente determinable”, lo que desconoce el principio de legalidad de las sanciones, el cual exige que la sanción se encuentre determinada de forma previa y cierta al momento de comisión de la infracción. Para la Corte Constitucional el legislador incumplió con su deber de determinar de forma plena y previa la cuantía de la multa, lo que hizo que la disposición fuera retirada del ordenamiento jurídico, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad.

Dicho pronunciamiento llevó a que la Corte Constitucional en la Sentencia C-394 de 2019, analizara la existencia de la cosa juzgada material constitucional, la cual para varios intervinientes, incluyendo al Ministerio Público, se configuraba y la Corte debía proceder a su declaratoria, ratificando los argumentos planteados en la Sentencia C-475 de 2004 sobre el principio de legalidad, entre ellos, que la norma debe determinar de forma previa y cierta la sanción, por lo que la imposición de la multa con el salario legal al momento de la formulación de cargos o de la sanción, implica su vulneración.

Sin embargo, para la Corte Constitucional no se puede hablar de la cosa juzgada material de la Sentencia C-475 de 2004, por la existencia de la Sentencia C-820 de 2005 proferida con un año de diferencia, en la cual también se analizó la posibilidad de imponer multas con el salario legal al momento de la sanción y la Corte llegó a una conclusión completamente contraria a la que llegó en la mencionada sentencia.

Es así como la Corte Constitucional en la Sentencia C-394 de 2019, consideró que no era viable declarar la existencia de cosa juzgada material, atendiendo a que existen dos sentencias con interpretaciones y efectos diferentes sobre el principio de legalidad de las sanciones, que no permitirían a la Corporación establecer un referente judicial claro sobre la primacía de alguno de ellos.

De esta manera, la Corte Constitucional manifestó que tenía la posibilidad de declarar cualquiera de las dos como cosa juzgada, por lo que consideró necesario realizar un nuevo pronunciamiento judicial, en el cual optaría por establecer la respuesta que mejor responde al problema jurídico objeto de control.

En este sentido la Corte Constitucional determinó que la tasación de la multa con el salario legal, con posterioridad a la comisión de la infracción, es constitucional. Adujo que la elasticidad del principio de legalidad de las sanciones permite que el tipo sancionatorio sea determinable, bajo la condición de que el ordenamiento jurídico establezca los criterios para su complementación. Dicha elasticidad del tipo sancionatorio permite la determinación de la cuantía con el salario legal al momento de la sanción, el cual, si bien responde a “una sanción en blanco”, es un criterio objetivo que permite la indexación del valor de la multa, permitiendo, además, la igualdad entre personas sancionadas en diferentes épocas.

La Sentencia C-394 de 2019, además de negar la existencia de la cosa juzgada material constitucional y rechazar la posibilidad de una aplicación estricta del

principio de legalidad de las sanciones, consolidó al interior de la Corte Constitucional una postura jurisprudencial flexible de la aplicación del principio de legalidad de las sanciones. Esta misma postura fue recogida en la Sentencia C-211 de 2024.

ii) Tipicidad de la norma sancionatoria en los procedimientos sancionatorios

La tipicidad de la norma sancionatoria administrativa es entendida de forma diferente tanto en la aplicación estricta, como en la aplicación flexible del principio de legalidad de las sanciones. Desde la postura de la aplicación estricta se considera que el legislador solamente cumple con la obligación de tipificación cuando la norma determina de forma precisa, taxativa e inequívoca la sanción.

La jurisprudencia que aboga por una aplicación estricta del principio de legalidad de las sanciones considera que el principio de tipicidad exige que la sanción se encuentre determinada taxativa e inequívocamente al momento de la comisión del ilícito, para evitar su diseño por quien la impone. De esta manera, el legislador solamente cumple con su carga de tipicidad, cuando nos encontramos ante una norma sancionatoria administrativa, que cumple con los siguientes requisitos: (i) que la sanción sea realizada por el legislador; (ii) que esta determinación sea anterior al ilícito y al acto que impone la sanción; (iii) que la sanción esté plenamente definida, y no sea determinada con posterioridad. (Sentencia C-475/04, 2004).

Desde la postura de la aplicación flexible, dicha rigurosidad solo es necesaria en la norma penal. En el campo de la norma administrativa, la sanción puede ser determinada o determinable, bajo la condición de que la norma no deje abierto el campo para la arbitrariedad de la administración al momento de imponer la sanción.

De esta manera la jurisprudencia que aboga por una aplicación flexible del principio de legalidad de las sanciones, en reiterada jurisprudencia, ha manifestado que la tipicidad se satisface en derecho administrativo sancionador cuando el legislador

establece: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad”. Dentro de la jurisprudencia que se encuentra conforme a esta posición se destaca la siguiente:

Tipo de acción	Radicado	Fecha	Ponente
Demanda de inconstitucionalidad	C-242/2010	07/04/2010	Mauricio González Cuervo
Demanda de inconstitucionalidad	C-491/2016	14/09/2016	Luis Ernesto Vargas Silva
Demanda de inconstitucionalidad	C-394/2019	28/08/2019	Cristina Pardo Schlesinger
Demanda de inconstitucionalidad	C-044/2023	01/03/2023	José Lizarazo Ocampo
Demanda de inconstitucionalidad	C-211/2024	06/06/2024	Cristina Pardo Schlesinger

Fuente: elaboración propia.

iii) Tasación de la multa con el salario legal al momento de la comisión de la infracción o posterior a ella.

El momento en el cual debe ser tasada la multa en los procedimientos sancionatorios administrativos, también ha sido objeto de divergencia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la del Consejo de Estado. La postura flexible del principio de legalidad de las sanciones considera que la multa puede ser tasada con el salario legal posterior a la comisión de la falta, esto es con la formulación de cargos o con la resolución que impone la sanción. Dentro de la jurisprudencia que se encuentra conforme a esta posición se destaca la siguiente:

Tipo de Acción	Radicado	Fecha	Ponente
Demanda de inconstitucionalidad	C-280/1996	25/06/1996	Alejandro Martínez Caballero
Demanda de inconstitucionalidad	C-820/2005	09/08/2005	Clara Inés Vargas Hernández
Demanda de inconstitucionalidad	C-394/2019	28/08/2019	Cristina Pardo Schlesinger

Fuente: elaboración propia.

Dicha postura en criterio de la Corte Constitucional no vulnera el principio de legalidad de las sanciones. Parafraseando al alto tribunal, en los procesos administrativos sancionatorios de largo aliento, el valor de la sanción podría crecer a lo largo del tiempo, lo que estaría dentro del margen de elasticidad que es propio al derecho administrativo sancionador moderno. (Sentencia C-394/19, 2019).

En contraposición, la jurisprudencia que aboga por la aplicación estricta del principio de legalidad de las sanciones, la multa debe ser tasada con el salario legal de la comisión de la infracción. De lo contrario se afecta gravemente el principio de la legalidad con respecto a necesidad de la Ley previa y cierta, lo que se traduce en que “las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e

inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida”. En este sentido la jurisprudencia proscribe la intervención de la autoridad administrativa en el alcance de la sanción que impone, al manifestar que “(...) Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. (...)”. (Corte Constitucional, Sentencia C-475/04, 2004).

Dentro de la jurisprudencia que se encuentra conforme a esta posición se destaca la siguiente:

Tipo de acción	Radicado	Fecha	Ponente
Demanda de inconstitucionalidad	C-475/2004	18/05/2004	Marco Gerardo Monroy Cabra
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	08001-23-31-000- 2010-00120-01	19/02/2015	María Claudia Rojas Lasso
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	08001 23 31 000 2006 00873 01	01/11/2019	Roberto Augusto Serrato Valdés
Tutela	11001 03 15 000 2024 04015	04/09/2024	Rafael Francisco Suárez Vargas

Fuente: elaboración propia.

Las críticas a la aplicación flexible se observan desde la misma Sentencia C-394 de 2019, tanto en las intervenciones, como en el salvamento de voto, donde se manifiesta que “La regla declarada exequible le impone al sancionado el deber de asumir la mora del Estado”. Agregando, además, que realizar el cómputo de la multa con el salario legal al momento de emitir el acto administrativo que determina la responsabilidad, se encuentra en contra del deber del legislador de establecer anticipadamente las sanciones “(...) Ello es, en suma, incompatible con los límites

que al poder sancionatorio impone el Estado Constitucional.” (Magistrado José Fernando Reyes Cuartas).

Así mismo, la mayoría de las intervenciones en la Sentencia C-394 de 2019 tanto del ciudadano Carlos Hernando Puerto Quiroga como los representantes de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana y el Ministerio Público, coincidieron en manifestar la existencia de la cosa juzgada material, por lo que la Corte Constitucional debía estarse a lo dispuesto en la Sentencia C-475 de 2004. Ambas disposiciones incurren en establecer que la cuantía de la sanción se presenta de forma ulterior al de la conducta sancionable, en el marco de procesos administrativos sancionatorios.

El Consejo de Estado, ha dejado clara su postura con respecto a la tasación de la multa de forma posterior a la comisión de la infracción. Desde la sentencia del 19 de febrero de 2015, decidió inaplicar por inconstitucional el artículo 85⁶ de la Ley 99 de 1993, justamente por desconocer el límite constitucional. En esta oportunidad señaló que las multas impuestas por desobedecer normas ambientales no debían liquidarse al momento de dictarse la respectiva resolución. Explicó que la mencionada norma vulneraba el principio de legalidad y certeza, pues el ciudadano que cometía una infracción ambiental no tenía la posibilidad de conocer de forma previa el valor de la multa. Solo podía conocerla hasta el momento de la resolución sancionatoria. (Radicación No: 08001-23-31-000-2010-00120-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso).

Retomando este precedente, en la sentencia de tutela de septiembre de 2024 el Consejo de Estado ampara los derechos del accionante al encontrar una violación del precedente judicial tanto horizontal como vertical. Declaró que la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció el

⁶ Artículo subrogado por el artículo 66 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

precedente fijado, en las decisiones tomadas en los expedientes 11001 33 41 045 2021 00183 01, 11001 33 34 006 2019 00255 01 y 11001 33 41 045 2021 00247 01, decididos por dicha corporación judicial, así como el establecido en la sentencia del 1.º de noviembre de 2019, dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, en el expediente 08001 23 31 000 2006 00873 01.

El precedente que consideró el Consejo de Estado como vulnerado, consiste en un grupo de decisiones donde se estableció que el salario legal para la liquidación de la multa en los procedimientos administrativos sancionatorios correspondía a la época de la comisión de la infracción, conforme lo señalado en la Sentencia C-475 de 2004. (Radicado No. 11001 03 15 000 2024 04015 00, CP. Rafael Francisco Suárez Vargas)

iv) Finalidad de la aplicación flexible o estricta del principio de legalidad de las sanciones

La jurisprudencia ha manifestado la necesidad de la flexibilización del principio de legalidad, pues sin ella no sería posible que el Estado respondiera de una forma eficiente y eficaz, al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución. La exigencia detallada de las conductas puede generar que algunas infracciones queden sin control, en igual sentido este nivel de detalle no es procedente cuando se trata de materias técnicas o variables que deben ser precisadas por reglamentos técnicos o actos administrativos. Dentro de la jurisprudencia que se encuentra conforme a esta posición se destaca la siguiente:

Tipo de acción	Radicado	Fecha	Ponente
Demanda de inconstitucionalidad	C-406/2004	04/05/2004	Clara Inés Vargas Hernández
Demanda de inconstitucionalidad	C-699/15	18/11/2015	Alberto Rojas Ríos

Demanda de inconstitucionalidad	C-412/2015	01/07/2015	Alberto Rojas Ríos
Demanda de inconstitucionalidad	C-135/2016	17/03/2016	Luis Ernesto Vargas Silva
Demanda de inconstitucionalidad	C-044/2023	01/03/2023	José Lizarazo Ocampo

Fuente: elaboración propia.

En otro sentido, la jurisprudencia que se encuentra a favor de una aplicación estricta del principio de legalidad de las sanciones manifiesta que la finalidad de esta postura es controlar la arbitrariedad por parte de la administración, en la imposición de las sanciones y de preservar los límites que impone el Estado Constitucional al poder sancionatorio (Sentencia C-475/04, 2004 y Salvamento de voto a la Sentencia C-394/19, 2019, Magistrado José Fernando Reyes Cuartas).

De este análisis jurisprudencial, se puede observar cómo la tendencia de la Corte Constitucional en sus fallos es la aplicación flexible del principio de legalidad de las sanciones, sustentada en la necesidad de la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de las tareas asignadas a la administración por la constitución. Por el contrario, en el Consejo de Estado se observa una tendencia a la aplicación estricta del principio de legalidad de las sanciones, aduciendo la protección de la garantía al debido proceso establecido en el artículo 29 superior, sustentando su decisión principalmente en la Sentencia C-475 de 2004 de la Corte Constitucional.

La doctrina no ha sido ajena a las tensiones presentadas con respecto a la aplicación flexible y estricta del principio de legalidad de las sanciones. Algunos autores han manifestado su desacuerdo con la posición mayoritaria de la Corte Constitucional de aplicación flexible del principio de legalidad, entre ellos David Suárez Tamayo, Paulina Mejía Londoño y Laura Restrepo Gómez (2014), para quienes la Corte Constitucional debe revisar su doctrina con relación a que “(...) el respeto y aplicación de los principios, en especial los de legalidad, tipicidad, reserva

de ley, culpabilidad, en materia de procedimientos administrativos sancionatorios no tiene que hacerse con el mismo rigor y exigencia que en materia penal.” (p. 153).

En un sentido similar Uriel Ángel Pérez Márquez, Milton José Pereira Blanco y Fernando Luna Salas (2020), manifiestan con respecto a la flexibilización del principio de legalidad en los procedimientos sancionatorios, por la no afectación de bienes jurídicos tan preciados como la libertad que: “Frente a ese último argumento es importante señalar que puede ser un tanto contradictorio, pues, existen algunas sanciones del derecho administrativo sancionatorio que pueden resultar más gravosas que las impuestas por el derecho penal en ciertos tipos penales (...)” (p. 20).

3. La Tipificación de la sanción de multa en el procedimiento sancionatorio ambiental

3.1. Antecedentes del artículo 17 de la Ley 2387 de 2024

El procedimiento sancionatorio ambiental con anterioridad a la Ley 1333 de 2009, se encontraba disperso, en varias normas jurídicas, ya que el primer cuerpo normativo ambiental que unificó toda la normativa ambiental, es decir, el Código de Recursos Naturales Renovables “Decreto 2811 de 1974”, hizo muy pocas referencias al procedimiento sancionatorio ambiental. (Negrete Montes, 2005)

El Código de Recursos Naturales Renovables, no incluyó un procedimiento sancionatorio ambiental, por lo que el gobierno nacional optó por incluir un procedimiento sancionatorio en cada decreto reglamentario, es así como cada recurso contaba con un procedimiento específico, como por ejemplo los Decretos 1541 de 1978, 1608 y 1681 de 1978 y el Decreto 1594 de 1984, el cual reglamentó además la Ley 9 de 1979 (Negrete Montes, 2005)

Con respecto a la forma en la cual se encontraban reguladas las multas, en los Decretos reglamentarios 1541 de 1978 (recurso agua), 1608 (fauna silvestre) y 1681 (recursos hidrobiológicos y del medio ambiente), se observa que las mismas eran establecidas en sumas fijas de dinero, las cuales podían ser graduadas por la autoridad competente hasta un tope máximo, o bajo la modalidad de multas sucesivas. En ningún caso en salarios mínimos legales, por ejemplo, el artículo 243 del Decreto 1541 de 1978, establecía la siguiente multa para los infractores del recurso hídrico: “2. Multas hasta de \$500.000.00, que serán graduables de acuerdo con la gravedad de la infracción y con la capacidad económica del infractor”.

Con la expedición de la Ley 9 de 1979 o Código Sanitario, se observa que las multas pasaron a ser tasadas en salarios legales, así: “Artículo 577. (...) b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la respectiva resolución (...)”, disposición que fue reglamentada por el Decreto 1594 de 1984, la cual siendo fiel a la disposición que reglamentó, conservó su estilo original, manifestando que la sanción se liquidaría al momento de expedir la resolución sancionatoria⁷.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 99 de 1993, en el artículo 85⁸, se conserva la alusión al salario mínimo y su tasación al momento de la resolución que sanciona en los siguientes términos: “Artículo 85. Tipos de Sanciones. a. Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución”.

Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, el legislador en el artículo 40, consagró la multa en salarios mínimos mensuales vigentes; sin embargo, guardó silencio sobre el momento en el cual se debe liquidar el salario legal para efectos

⁷ Dicha disposición fue modificada por el artículo 98 del Decreto Nacional 2106 de 2019, en el sentido de excluir la época en la cual se debe tasar el salario legal en la imposición de las multas.

⁸ Artículo inaplicable por inconstitucional por el Consejo de Estado, en la sentencia del 19 de febrero de 2015, Radicación No: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403).

de tasar la multa, al igual que la reglamentación efectuada por medio del Decreto 3678 de 2010 y la Resolución No. 2086 de 2010, emitidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La falta de determinación de la época para liquidar el salario legal para la imposición de la multa dio lugar a varios pronunciamientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre ellos el Concepto Jurídico No. 13002022E2021256 del 02 de diciembre de 2022, Concepto Jurídico No. 13002024E2005762 del 28 de febrero de 2024 y Concepto No. 13002024E2005755 del 28 de febrero de 2024, en los que ha manifestado que el salario legal a tener en cuenta para la liquidación de las multas corresponde a la fecha de comisión de la infracción ambiental. Se resalta el Concepto Jurídico No. 13002024E2005762 del 28 de febrero de 2024, que a escasos cinco (5) meses de expedirse la Ley 2387 de 2024, expresó que ante este vacío legal y teniendo en cuenta el antagonismo jurisprudencial, la fecha para identificar el valor de referencia de salario mínimo debía ser el del momento de comisión de la infracción.

De esta manera, los conceptos jurídicos emitidos por dicha cartera ministerial coinciden en establecer que la liquidación de las multas con el salario legal se debe realizar a la fecha de comisión de la infracción, adoptando así una interpretación más cercana a la aplicación estricta del principio de legalidad de las sanciones, plasmada en la Sentencia de la Corte Constitucional C-475 de 2004.

3.2.Sanción de multa en el artículo 17 de la Ley 2387 de 2024

El 25 de julio de 2024 fue expedida por el legislador la Ley 2387, modificatoria de la Ley 1333 de 2009, con la finalidad de hacer más eficiente y efectiva la imposición de sanciones en los casos de deterioro ambiental. En el artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, modificatorio del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, se establecen siete (7) tipos de sanciones las cuales pueden ser impuestas por la autoridad ambiental como principales o accesorias, y como resultado de la infracción ambiental,

dependiendo de la gravedad de esta. Dichas respuestas punitivas del Estado comprenden desde una simple amonestación escrita, hasta sanciones más drásticas consistentes en la revocatoria del instrumento ambiental otorgado para la intervención de los recursos naturales, la demolición de la obra y la sanción pecuniaria de la multa, entre otras sanciones contempladas.

La sanción de multa fue reglamentada en la Resolución No. 2086 de 2010, con respecto a la metodología para su tasación y definida en los siguientes términos: “Es la sanción de tipo administrativo que se impone a un infractor de una norma y que consiste en la obligación de pagar una suma de dinero.” En forma similar la Corte Constitucional manifiesta que la sanción de multa “(...) constituye, por regla general, una sanción pecuniaria impuesta al particular como consecuencia de una conducta punible o por el incumplimiento de un deber”. Agregando además que: “(...) 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.” (Sentencia C-390/02, 2002)

El artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, modificatorio del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, estableció en los siguientes términos la sanción de multa: “(...) 2. Multas hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales Vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente)”, los cuales según el párrafo 5 *Ibidem*, deben ser liquidados por la autoridad ambiental de la siguiente manera:

PARÁGRAFO 5. El valor de la multa en Salario Mínimo Mensual Legal Vigente establecido en el numeral 2 del presente artículo se liquidará con el valor del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente a la fecha de expedición del acto administrativo que determine la responsabilidad e imponga la sanción.

Conforme a la jurisprudencia analizada de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se observa en la disposición una matización del principio de legalidad de las sanciones. No se define con precisión la cuantía de la sanción, remitiendo al salario vigente al momento de la imposición de la sanción, el cual atendiendo a los

términos de prescripción y de caducidad establecidos en el artículo 18 de la Ley 2387 de 2024, puede ser hasta de 30 años, sin dejar de lado la mora administrativa puesta de presente por el legislador en este mismo artículo.

El legislador en la disposición analizada no estableció de forma clara los criterios para determinar la sanción de multa aplicable a las infracciones ambientales, al establecer que dicha sanción se liquida al momento de su imposición. Se considera más acertada su tasación al momento de la comisión de la infracción, lo cual permitiría al ciudadano un conocimiento previo y cierto de la cuantía de la multa, sin tener que esperar hasta su imposición por parte de la autoridad ambiental. En este sentido se realiza la siguiente propuesta de *lege ferenda* del parágrafo 5° del artículo 17 de la Ley 2387 de 2024, modificadorio del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. Respondiendo así de una mejor manera al principio de legalidad de las sanciones, en el marco del Estado Constitucional de Derecho:

PARÁGRAFO 5. El valor de la multa en Salario Mínimo Mensual Legal Vigente establecido en el numeral 2 del presente artículo se liquidará con el valor del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente a la fecha de comisión de la infracción, conforme a lo determinado en el informe técnico emitido por la autoridad ambiental competente.

De esta forma, la disposición se ajusta al principio de legalidad de las sanciones; pues el ciudadano puede conocer de forma previa y cierta el valor de la multa al momento de comisión de la infracción, lo que impide que la sanción dependa de la duración del procedimiento sancionatorio ambiental y del devenir del salario legal en el tiempo. Sin excluir la posibilidad de que la multa sea indexada al momento de la sanción, con el objetivo de evitar pérdida de valor adquisitivo y la igualdad entre las personas sancionadas en diferentes oportunidades.

4. Conclusiones

De la revisión legal, doctrinal y jurisprudencial realizada en el presente trabajo se concluye lo siguiente:

El poder sancionatorio tanto penal como administrativo se encuentra limitado en el Estado Constitucional por los derechos fundamentales y los principios contenidos en el debido proceso. Entre ellos el principio de legalidad de las sanciones, el cual es una garantía que evita que los ciudadanos sean investigados y sancionados por conductas que previamente no se encuentren establecidas. En este sentido implica para el legislador el deber de establecer la norma sancionatoria bajo los parámetros de la reserva de ley y la tipicidad, con el objetivo de evitar la arbitrariedad administrativa.

El principio de legalidad en los procedimientos sancionatorios administrativos en la jurisprudencia constitucional y administrativa ha sido aplicado de forma estricta y flexible o matizada. La aplicación estricta aboga por la posibilidad de interpretar el principio de legalidad similar a los juicios penales, por ser más garantista con los derechos de los ciudadanos. A su vez, la necesidad de eficiencia y eficacia en la realización de los cometidos estatales ha hecho que la jurisprudencia constitucional recurra a la aplicación flexible o matizada del principio de legalidad de las sanciones, en aplicación del principio *mutatis mutandis*.

En el Estado Constitucional de Derecho, cualquier interpretación válida que se realice del principio de legalidad de las sanciones (estricta o flexible), debe estar acorde con el artículo 29 superior, con respecto a la delimitación previa y precisa tanto de la conducta reprochable como de la sanción. Esto responde al contenido mínimo e irreductible del principio de legalidad de las sanciones, como límite a la potestad sancionatoria, tanto en la configuración de la norma, como en la aplicación por parte del operador jurídico.

La Corte Constitucional de forma mayoritaria ha admitido la aplicación flexible del principio de la legalidad en los procedimientos sancionatorios administrativos. Permitiendo que la sanción administrativa pueda ser determinable a partir de criterios. Esta aplicación puede conllevar a la vulneración al derecho al debido proceso de los ciudadanos, en caso de que el legislador no cumpla de forma rigurosa con el mandato de la Corte Constitucional, con respecto a establecer los criterios para determinar con claridad la sanción, en el evento de que la misma no se determine en la disposición.

El procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, con la expedición de la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, adoptó una aplicación flexible del principio de legalidad de las sanciones. Lo desarrolló en el artículo 17, numeral 2, párrafo 5, donde estableció la sanción de multa sin determinar de forma expresa la cuantía, remitiendo a la variable del salario legal, al momento en el cual la autoridad administrativa imponga la sanción. Esta disposición no permite al ciudadano conocer de forma previa y cierta el valor de la multa al momento de cometer la conducta reproachable, lo que afecta el principio de legalidad de las sanciones y con ello el derecho del ciudadano a la predictibilidad de las actuaciones de las autoridades administrativas.

La Ley 2387 de 2024 (artículo 17, numeral 2, párrafo 5), permite imponer a la autoridad administrativa una sanción superior a la que corresponde a la tasada al momento de la comisión de la infracción, atentando contra el artículo 29 superior, con respecto al principio de legalidad de las sanciones, en su componente de tipicidad. Esto por su falta de precisión en el establecimiento de la sanción de multa en el procedimiento sancionatorio ambiental. Lo que implica para el ciudadano la vulneración al principio de seguridad jurídica, el debido proceso administrativo y el menoscabo de sus derechos patrimoniales.

El legislador en la disposición analizada trasladó la carga de la mora administrativa a los infractores ambientales, quienes con su pecunio deben cargar las consecuencias de la parálisis administrativa, la cual es de amplio conocimiento ciudadano e incluso del legislador, quien en el artículo 18 de la Ley 2387 de 2024, estableció una estrategia de reducción de expedientes sancionatorios de obligatorio cumplimiento para las autoridades ambientales, con respecto a los procedimientos administrativos iniciados desde hace 15 años y cercanos a llegar a los 20 años.

Una reformulación del artículo 17, numeral 2, parágrafo 5 de la Ley 2387 de 2024, en la cual la tasación de la sanción de la multa se realice con el salario legal al momento de la comisión de la infracción, establece un criterio claro para determinar la sanción de multa, conforme lo señala la Corte Constitucional en la jurisprudencia que ha abogado por una aplicación flexible del principio de legalidad de las sanciones. Esto por cuanto, la sanción de multa, aunque determinable, permitiría el conocimiento cierto y previo por parte de la ciudadanía, evitando que la misma sea de realización ulterior a la comisión de la infracción.

La Ley 2387 de 2024, modificatorio de la Ley 1333 de 2009, fue expedida “con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores”; en este sentido permitió la flexibilización del principio de legalidad de las sanciones; sin embargo, dicha matización no puede llegar al extremo de aniquilar garantías ciudadanas, como el principio de legalidad de las sanciones, reconocido por la Corte Constitucional como el núcleo esencial del debido proceso y como garantía fundamental en contra del poder punitivo en el bloque de constitucionalidad.

Referencias

- Amaya Navas, O.D. (2010). La Potestad Sancionatoria de la Administración en La Ley 1333 de 2009. En: Amaya Navas, O.D. & García Pachón. M.P. (Eds.) *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*. (p.p. 33-59). Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Arboleda Ramírez, P. B. (2014). El Estado Social de Derecho en la jurisprudencia constitucional. *Summa Iuris* (revista descontinuada), 2(1), 18-40. <https://doi.org/10.21501/23394536.1216>
- Bechara Llanos, A. Z. (2011). Estado constitucional de derecho, principios y derechos fundamentales en Robert Alexy. *Saber, Ciencia y Libertad*, 6(2), 63-76. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2011v6n2.1778>
- Bechara, Llanos, A.Z, (2015). El debido proceso: Una construcción principialista en la justicia administrativa. *Justicia*, 28, 88-104. <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/790/778>
- Celis Vela, D. A. (2024). La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141), 1-22. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9>
- Congreso de la República de Colombia. (2009, 21 de julio). Ley 1333 de 2009. “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 47.417. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). Ley 1437 de 2011 de 2015. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo”. 18 de enero de 2015. Diario Oficial No. 47.956.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2024, 25 de julio). Ley 2387 de 2024. “Por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental, Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones”. 25 de julio de 2024. Diario Oficial No. 52828.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2387_2024.html

Consejo de Estado. (2014, 13 de marzo). Sentencia 44001-23-31-000-2008-00124-01 (Marco Antonio Velilla Moreno, C.P.).
<https://samajca.consejodeestado.gov.co/PaginasTransversales/DocumentosExpediente.aspx?numproceso=44001233100020080012401&corporacion=1100103>

Consejo de Estado. (2015, 19 de febrero). Sentencia Radicación No: 08001-23-31-000-2010-00120-01 (María Claudia Rojas Lasso, C.P.).
<https://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/08001-23-31-000-2010-00120-01.htm>

Consejo de Estado. (2019, 1 de noviembre). Sentencia 08001 2331 000 2006 00873 01 (Roberto Augusto Serrato Valdés, C.P.)
<https://samai.consejodeestado.gov.co/PaginasTransversales/DocumentosExpediente.aspx?numproceso=08001233100020060087301&corporacion=1100103>

Consejo de Estado. (2019, 1 de noviembre). Sentencia 08001 2331 000 2006 00873 01 (Roberto Augusto Serrato Valdés, C.P.)
<https://samai.consejodeestado.gov.co/PaginasTransversales/DocumentosExpediente.aspx?numproceso=08001233100020060087301&corporacion=1100103>

Consejo de Estado. (2019, 1 de noviembre). Sentencia 08001 2331 000 2006 00873 01 (Roberto Augusto Serrato Valdés, C.P.)
<https://samai.consejodeestado.gov.co/PaginasTransversales/DocumentosExpediente.aspx?numproceso=08001233100020060087301&corporacion=1100103>

Consejo de Estado. (2019, 5 de marzo). Concepto Jurídico 11001-03-06-000-2018-00217-00 (Germán Alberto Bula Escobar, C.P.).
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/218/11001-03-06-000-2018-00217-00.pdf>

Consejo de Estado. (2024, 04 de septiembre). Sentencia 11001 03 15 000 2024 04015 00 (Rafael Francisco Suárez Vargas, C.P.).
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010315000202404015001100103

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991, 7 de julio). Gaceta Constitucional No.114.
<http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

Corte Constitucional (1992, 28 de octubre). Sentencia C-574 de 1992 (Ciro Angarita Barón, M. P.).
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17451>

Corte Constitucional (1992, 5 de junio). Sentencia T-406 de 1992 (Ciro Angarita Barón, M. P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>

Corte Constitucional (1999, 27 de octubre). Sentencia C-843 de 1999 (Alejandro Martínez Caballero M.P.)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-843-99.htm>

Corte Constitucional (2001, 5 de julio). Sentencia C-710 de 2001 (Jaime Córdoba Trivio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-710-01.htm>

Corte Constitucional (2002, 22 de mayo). Sentencia C-390 de 2002 (Jaime Araujo Rentería, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-390-02.htm>

Corte Constitucional (2003, 3 de julio). Sentencia C-530 de 2003 (Eduardo Montealegre Lynett, M.P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13917>

Corte Constitucional (2004, 4 de mayo). Sentencia C-406 de 2004 (Clara Inés Vargas Hernández M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>

Corte Constitucional (2004, 18 de mayo). Sentencia C-475 de 2004 (Marco Gerardo Monroy Cabra M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-475-04.htm>

Corte Constitucional (2005, 09 de agosto). Sentencia C-820 de 2005 (Clara Inés Vargas Hernández M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-820-05.htm>

Corte Constitucional (2005, 02 de marzo). Sentencia C-194 de 2005 (Marco Gerardo Monroy Cabra M.P.). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20014797>

Corte Constitucional (2008, 16 de octubre) Sentencia C-1011 de 2008, (Jaime Córdoba Triviño M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1011-08.htm>

Corte Constitucional (2014, 7 de abril). Sentencia C-242 de 2014, (Mauricio González Cuervo M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-242-10.htm>

Corte Constitucional (2015, 1 de julio) Sentencia C-412 de 2015, (Alberto Rojas Ríos M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-412-15.htm>

Corte Constitucional (2015, 1 de julio). Sentencia C-412/15, (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-412-15.htm>

Corte Constitucional (2016, 14 de septiembre). Sentencia C-491 de 2016, (Luís Ernesto Vargas Silva M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-491-16.htm>

Corte Constitucional, (2016, 17 de marzo), Sentencia C-135 de 2016, (Luis Ernesto Vargas Silva M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-135-16.htm>

Corte Constitucional (2017, 19 de abril). Sentencia C-219 de 2017, (Iván Humberto Escrucería Mayolo M.P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171252>

Corte Constitucional (2019, 28 de agosto), Sentencia C-394 de 2019, (Cristina Pardo Schlesinger M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-394-19.htm>

Corte Constitucional (2023, 01 de marzo). Sentencia C-044 de 2023 (Antonio José Lizarazo Ocampo M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-044-23.htm>

Corte Constitucional (2024, 06 de junio). Sentencia C-211 de 2024 (Cristina Pardo Schlesinger M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-211-24.htm>

Corte Constitucional (2024, 19 de septiembre). Sentencia C-397 de 2024, (Jorge Enrique Ibáñez Najar M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-397-24.htm>

Corte Constitucional (2024, 28 de agosto). Sentencia C-359 de 2024, (Jorge Enrique Ibáñez Najar M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-359-24.htm>

Corte Constitucional (2024, 22 de agosto). Sentencia C-348 de 2024, (Diana Fajardo Rivera, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-348-24.htm>

Corte Constitucional (2004, 18 de mayo). Sentencia C-080 de 2025 (Paola Andrea Meneses Mosquera M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/C-080-25.htm>

García Morales, V.Y. (2021). El Principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador. En Jiménez Dorantes, M., & Chacón Rojas, O. (Ed.), Derecho Administrativo sancionador. Algunas miradas desde sus principios (pp.43-64) Tirant lo Blanch. <https://www.tirantonline.com.co/cloudLibrary/ebook/info/97884139742>

García Pachón, M. (2019). Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2387>

López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. Legis.

Mejía Patiño, O. (2013). Fundamentos de Derecho Administrativo Sancionador. Ibáñez

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022, 2 de diciembre). Concepto Jurídico 13002022E2021256 https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/Concep_221202_021256.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024, 28 de febrero). Concepto Jurídico 13002024E2005762. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/concep_240228_005762-CRITERIO-SELECCION-FECHA-SMLM-VIGENTE-PARA-TASACION-MULTA-EN-PROCESOS-SANCIONATORIOS-AMBIENTALES.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024, 28 de febrero). Concepto Jurídico 13002024E2005755. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/concep_240228_005755-INDEXACION-MULTAS-EN-PROCESOS-SANCIONATORIOS-AMBIENTALES.pdf

Negrete Montes, R.E. (2005). Régimen Sancionatorio Ambiental. *Lecturas Sobre Derecho del Medio Ambiente*. (pp.285-336). Universidad Externado de Colombia.

Nieto, A. (1993). *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos.

Núñez Vaquero, Á. (2014). Dogmática Jurídica. EUNOMÍA. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 6, p. 245-260. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2213>

Ossa Arbeláez, J. (2009). *Derecho Administrativo Sancionador*. Legis.

Pérez Márquez, U. Á., Pereira Blanco, M. J. & Luna Salas, F. (2023). La tipicidad en el derecho administrativo sancionador colombiano y español. *Revistas ICDP*, (1). <https://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/561>

Pozzolo, S. (2016). Neoconstitucionalismo. EUNOMÍA. *Revista en Cultura de la Legalidad*, (11), 142-151. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2016.3284>

Restrepo, J. (2025). *La Administración pública a través de los principios constitucionales*. Grupo Editorial Ibañez.

Rocha Chacón, C. R. (2023). El Estado Constitucional de Derecho y El Control de Constitucionalidad. *Revista Amagis Jurídica*, 15(3), 73-105.
<https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/360>

Suárez Tamayo, D., Mejía Londoño, P., Restrepo Gómez, L. (2014). Procedimientos Administrativos Sancionatorios. Inventario Normativo de Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica*, 13(25), p. 139-154.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302014000100009