

Editorial

Destinatarios de las disposiciones de antimonopolios y sanciones administrativas*

EMILIO JOSÉ ARCHILA PEÑALOSA
earchila@uexternado.edu.co

Los destinatarios de las normas de protección a la competencia son (i) los destinatarios directos, que desarrollan una actividad económica o los que afecten o puedan afectar ese desarrollo¹, y los (ii) destinatarios indirectos entendiendo que se trata de cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias al régimen de protección de la competencia². Las sanciones a imponer a los destinatarios directos corresponden a un máximo de cien mil salarios mínimos legales mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor³. A los indirectos se les podrá sancionar hasta por dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes⁴.

Alrededor de las consecuencias jurídicas, se ha concebido la postura que expone que los destinatarios directos son personas jurídicas y los indirectos son personas naturales⁵. No comparto esa postura; por el contrario, cualquier persona puede ser destinataria directa o indirecta, por las siguientes razones:

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n49.02>

1 Artículo 2 de la Ley 1340 de 2009.

2 Artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

3 Artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

4 Artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

5 El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad parcial de tres sanciones impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio a personas naturales que actuaron en contravención del Artículo 47 numeral 9 del Decreto 2153 de 1992 (colusión en licitaciones públicas), bajo el entendido de que, como se trataba de personas naturales, la sanción a imponer era la prevista en el Artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 y no la del 25 de la disposición legal. Los fallos son: expediente n.º 25000-23-41-000-2013-00205-00 del 8 de mayo de 2014, M.P.: Luis Manuel Lasso Lozano; expediente n.º 25 000 23 41 000-2013-00609-00 del 16 de octubre de 2014, M.P.: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, y expediente n.º 25000 23 41 000-2013-01861-00 del 8 de octubre de 2015, M.P.: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno.

1. **Alcance de los títulos de las normas jurídicas.** La discusión parte de la forma como están previstos los títulos de los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009. El Artículo 25, que se refiere a las sanciones a imponer a aquellos que infrinjan el régimen de competencia, está titulado "Sanciones a personas jurídicas", mientras que el Artículo 26 relacionado con las sanciones a los colaboradores se nomina "Sanciones a personas naturales". Al respecto, es importante tener en cuenta que el título de una disposición legal (i) carece de valor normativo autónomo; (ii) no está dirigido a predicar consecuencias jurídicas de la actuación del Estado o los particulares; (iii) no se deduce un mandato, una prohibición o una permisión; (iv) no subordina la interpretación de la normatividad legal en que se encuentra, y (v) cumple labores hermenéuticas⁶.
2. **La remisión.** Los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, que modificaron los numerales 15 y 16 del Artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, ordenaron incorporar las sanciones a los destinatarios directos y colaboradores, sin incluir el título de la norma⁷.
3. **Significado de las palabras.** De acuerdo con las reglas de interpretación de las normas jurídicas, a las palabras de la ley se les dará su significado legal cuando el legislador las ha definido⁸. Ahora bien, el ámbito subjetivo de aplicación de las normas antimonopolio se circunscribe a "*todo aquel* que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo"⁹ (destacado fuera de texto) y respecto de los destinatarios indirectos, el artículo 26 hace referencia a "*Imponer a cualquier persona* que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia" (destacado fuera de texto). Nótese que las disposiciones citadas no aluden a la categoría del infractor, por lo que pueden ser personas naturales o jurídicas al tenor del Artículo 73 del Código Civil.

6 Al respecto, sentencias C 152 de 2003, C 821 de 2006, C 391 de 2011 y C 752 de 2015 de la Corte Constitucional.

7 "Artículo 25. *Monto de las multas a personas jurídicas.* El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así: Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor. (...)" (negrilla fuera de texto). "Artículo 26. *Monto de las multas a personas naturales.* El numeral 16 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así: "Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio. (...)" (destacado fuera de texto).

8 Artículo 28 del Código Civil: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal".

9 Artículo 2 de la Ley 1340 de 2009.

4. **Interpretación por contexto.** Según el Código Civil, "el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía"¹⁰. Así, y teniendo en cuenta que el Artículo 2 de la Ley 1340 de 2009 alude a que las normas aplican a quien afecte o pueda afectar el desarrollo de actividades económicas, forzosamente se debe concluir que tanto personas naturales como jurídicas pueden ser tanto infractores de las normas de protección de la competencia como colaboradores.
5. **Inconstitucional por discriminatorio.** Si la lectura de las normas es la formulada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, existiría violación al derecho a la igualdad. La Corte Constitucional señaló que "el principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no esté provisto de una justificación objetiva y razonable (destacado fuera de texto). La existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado"¹¹. En el caso particular, no existe ninguna justificación para determinar que solamente las personas jurídicas pueden infringir las normas de antimonopolios y que en exclusiva las personas naturales tienen la calidad de colaboradores.

10 Artículo 30 del Código Civil.

11 Al respecto, sentencias C 016 de 1993 y C 150 de 2003 de la Corte Constitucional.