

Expediente D-15.546

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-211 de 2024

Referencia: Expediente D-15.546

Accionante: Diego Bernal Corredor

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 “[p]or la cual se expide el estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., seis (6) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

La Corte Constitucional estudió una demanda contra el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 que establece el régimen de sanciones en el Estatuto de Puertos Marítimos. El demandante consideró que la norma acusada vulneró el principio de tipicidad por la presunta falta de correlación existente entre la conducta sancionable y la sanción, así como por cuanto la norma acusada habría introducido conceptos vagos, ambiguos e indeterminados, relacionados tanto con las conductas sancionables, como con los criterios de graduación de las sanciones, cuya precisión, en su criterio, tampoco resulta factible si se acude a la Ley 1ª de 1991.

Teniendo en cuenta el cargo admitido, la Sala se propuso resolver el siguiente problema jurídico: definir si ¿el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 que consigna las sanciones en el Estatuto de Puertos Marítimos desconoce la garantía fundamental al debido proceso –artículo 29 superior– por la presunta falta de correlación existente entre la conducta sancionable y la sanción, así como por el alegado uso de conceptos vagos e indeterminados refractarios al principio de tipicidad?

Para resolver el problema jurídico la Corte se pronunció acerca del cambio de paradigma sobre el papel del Estado en la Constitución de 1991 y sus repercusiones en la comprensión del principio de tipicidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa sancionatoria. Adicionalmente, reiteró su jurisprudencia sobre el principio de tipicidad en tanto componente del principio de legalidad. Finalmente, resolvió el problema jurídico a la luz de lo previsto en el Estatuto de Puertos Marítimos y del ámbito normativo en el que esta ley se inserta.

En ese sentido, la Corte llegó a las siguientes conclusiones. Primero, consideró que, en efecto, el Legislador al redactar el artículo 41 acusado adoptó una referencia genérica cuando dispuso que “las infracciones a las presente Ley podrán sancionarse con...”. No obstante, advirtió que esta redacción se ha replicado en varias normas que han sido objeto del control de constitucionalidad por parte de la Corporación, sin que por ese motivo hayan sido declaradas inexecutable. Segundo, luego de un análisis detallado de las obligaciones generales y específicas contempladas en la Ley 1ª de 1991, así como teniendo en cuenta las normas que las desarrollan, complementan o regulan precisó que existen criterios suficientes para evitar el ejercicio no razonable o desproporcionado de la facultad sancionadora prevista en la norma acusada.

La Sala Plena advirtió que en el derecho sancionatorio administrativo lo que se sanciona son, precisamente, las infracciones a los deberes previstos en la ley y no las conductas en sí mismas, como sucede en materia penal. Si bien, en criterio de la Sala, es cierto que el artículo 41 le confirió a la administración un margen amplio para graduar las sanciones, esta tarea debe ser ejercida de acuerdo con los límites que se desprenden de la Constitución –artículos 29 y 209–; del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –artículos 1º, 3º, 44 y 50–, así como de las normas legales y reglamentarias que rigen el sector. De ahí que existan suficientes previsiones para evitar riesgos de

desproporción y arbitrariedad administrativa.

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte declaró exequible el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 “[p]or la cual se expide el estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”, por el cargo analizado en la presente sentencia.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 superior, el ciudadano Diego Bernal Corredor presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 “[p]or la cual se expide el estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”, por considerar que desconoce los artículos 29, 113, 150.8, 150.23 y 189.2 de la Carta Política.

. NORMA DEMANDADA

2. A continuación, se transcribe la norma demandada:

LEY 1ª de 1991

(Enero 10)

“Por la cual se expide el estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”

(...)

CAPÍTULO NOVENO

Disposiciones varias

Artículo 41. Sanciones. Las infracciones a la presente Ley podrán sancionarse con multas, con la suspensión temporal del derecho a realizar actividades en los puertos, con la intervención de un puerto o con la caducidad de las concesiones, licencias o autorizaciones del infractor.

Podrán imponerse multas hasta por el equivalente de 35 días de ingresos brutos del infractor,

calculados con base en sus ingresos del mes anterior a aquel en el cual se impone la multa. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha de los puertos y de las instituciones portuarias, y al hecho de si se trata o no de una reincidencia. Si el infractor no proporcionare información suficiente para determinar el monto, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén.

Podrá, igualmente prohibirse que un determinado usuario de los puertos los use de nuevo o preste allí sus servicios hasta por el término de un año.

La intervención de un puerto, prevista en el numeral 28.9 del artículo 28 de esta Ley, podrán adoptarse también como sanción, cuando las sanciones descritas atrás, o la caducidad, no sean efectivas o perjudiquen injustificadamente a terceros.

. DE LA DEMANDA

3. Según el accionante, la norma acusada no satisface los elementos jurisprudenciales establecidos para el cumplimiento del principio de tipicidad por ser vaga, ambigua y sustentada en conceptos vacíos. El actor advirtió que la norma acusada no permitía definir “las conductas sancionables” y, además, existía una “ausencia de conexidad entre las conductas (indeterminadas) y las sanciones”. Igualmente puso de presente la “vaguedad e indeterminación del criterio de graduación de la multa” como del criterio de aplicación de la sanción de intervención”.

4. A juicio del demandante, resulta suficiente con analizar la estructura de la Ley 1ª de 1991 para confirmar que en este caso “el reenvío normativo es imperfecto e impide razonablemente la construcción del tipo sancionatorio, con lo que de forma clara e incontestable se presenta una trasgresión al principio de tipicidad por ausencia absoluta de la definición de las conductas reprochables”. De ese análisis surge con claridad que la ley no contempló un listado de deberes, conductas, prohibiciones o restricciones que hagan factible a los destinatarios conocer cuáles son las conductas sancionables en el marco de la norma acusada. Insistió en que en este caso no se está ante una expresión que pueda ser declarada conforme a la Constitución, pues, sí es cierto que el legislador se valió “de una fórmula de reenvío normativo genérico para señalar que las conductas sancionables son, precisamente ‘las infracciones a la presente ley’, cualesquiera que sean”.

5. Aunque observó que las sanciones sí fueron reguladas de manera clara y taxativa por el legislador, señaló que esto no resultaba suficiente para concluir que las sanciones cumplen con los principios de legalidad y de tipicidad, por cuanto, acorde con jurisprudencia constitucional reiterada, la ley debe permitir que se siga con claridad la “correlación entre la conducta y la sanción, sin que este requisito se satisfaga en el presente [asunto] porque no se establece en qué caso o para qué conducta o bajo qué criterios procede una u otra sanción”. En ese sentido, no basta con que se haga referencia a un “catálogo de sanciones imponibles, sino que el principio de tipicidad exige que se determine la correlación o conexidad de cada sanción con las conductas reprochables, so pena de caer en la indeterminación y vaguedad que se encuentra proscrita en materia sancionatoria”.

6. El accionante insistió en que la norma acusada es inconstitucional porque incluye conceptos jurídicos indeterminados que no pueden concretarse razonable y proporcionalmente. Para el actor, en el caso específico de la norma acusada, el legislador se valió en dos oportunidades de conceptos jurídicos indeterminados sin que pueda advertirse una manera razonable de concretar su alcance. De una parte, acudió a un concepto como el de “buena marcha de los puertos y de las instituciones portuarias” y, de otra, indicó que la aplicación supletiva de la sanción de intervención de un puerto tiene lugar cuando “las demás sanciones ‘no sean efectivas o perjudiquen injustificadamente a terceros’”.

7. En relación con la primera expresión, sostuvo que se trataba de un concepto indefinido y ambiguo lleno “de complejidades al momento de ser interpretad[o] y utilizad[o] en un proceso sancionatorio pues la calificación de que la operación de un puerto sea buena o no, puede responder a criterios diversos que dependiendo de la óptica con que se analice puede conducir a distintas conclusiones, especialmente, porque la ley no incluye un estándar objetivo para determinar cuándo una operación portuaria tiene buena marcha y cuando no”. En lo relativo a la segunda expresión, también resultaría “cuestionable que la procedencia de una sanción se subordine a la ‘efectividad’ de otras, sin que la ley determine en qué casos aquellas se consideran efectivas y cuáles son los parámetros para juzgar su eficacia, por lo que nuevamente corresponderá al funcionario administrativo competente llenar ese vacío o concretar la disposición ambigua y vaga, en claro desconocimiento de las garantías que

derivan del artículo 29 constitucional a favor de los administrados”.

. EXAMEN DE ADMISIÓN

8. Con auto del 23 de noviembre de 2023 la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda al considerar que incumplió con las exigencias previstas por el ordenamiento para desencadenar un pronunciamiento de fondo. En particular, la exigencia de certeza, por cuanto se sustentó en hipótesis subjetivas que no concuerdan con el contexto normativo en el que se encuentra incorporada la norma acusada y carecen del carácter objetivo exigible en relación con la acción pública de constitucionalidad. De conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, el auto de inadmisión mencionado concedió un término de tres días para que el actor corrigiera su demanda y el escrito de corrección se presentó dentro del término previsto.

9. En el escrito de subsanación, el accionante precisó los términos de su demanda y señaló aspectos que, si bien se encuentran estrechamente relacionados con los reproches efectuados en la demanda inicial, no habían quedado formulados de manera que permitieran generar dudas sobre la constitucionalidad de la norma acusada. En suma, el demandante profundizó sus argumentos iniciales y, en esa medida, logró despertar dudas sobre la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley 1ª de 1991. Principalmente, en lo que se refiere a la alegada inutilidad de las normas referidas por el despacho sustanciador en el auto de inadmisión que, según el actor, serían inocuas o no serían aplicables, por lo que tampoco estarían en condición de ofrecer certidumbre alguna en relación con la protección del principio de tipicidad que el demandante considera vulnerado por la norma objeto de reproche. En ese sentido, en aplicación del principio pro actione la demanda en el asunto de la referencia fue admitida por el presunto desconocimiento del principio de tipicidad.

. INTERVENCIONES

a. a) Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Transporte

10. Tras efectuar un recuento de los argumentos utilizados por el accionante para contextualizar su demanda y de referirse a la jurisprudencia constitucional citada, la autoridad interviniente sostuvo que el aspecto central de la acusación no se relaciona ni con la flexibilización del principio de legalidad o tipicidad y tampoco con qué tanta flexibilización

cabe para la administración. Lo anterior, toda vez que el propio actor coincide con la jurisprudencia constitucional en el sentido de entender que, en cualquier caso, la conducta debe poder ser determinable, previamente, al acaecimiento de los hechos que se quieren reprochar al autor de la conducta sancionable.

11. Según la autoridad interviniente, el problema jurídico que plantea la demanda radica, más bien, en la alegada ausencia de elementos a los cuales recurrir para concluir la naturaleza determinable, esto es, “los elementos de juicio a los que resulta válido recurrir en la interpretación del tipo, particularmente en la integración normativa, para afirmar el carácter determinable de las conductas reguladas”.

12. Luego de ilustrar este aspecto, la autoridad interviniente expresó los motivos por los cuales estaba en desacuerdo con la postura presentada por el accionante. Principalmente, destacó cómo existía un conjunto de normas que, leídas en concordancia con lo dispuesto por lo dispuesto en la Ley 1ª de 1991, permitían extraer elementos objetivos suficientes para determinar las conductas sancionables, superando el presunto riesgo de arbitrariedad expresado por el actor. Con fundamento en lo anterior, solicitó declarar exequible la norma demandada. Sobre estos argumentos se volverá con mayor detalle y profundidad más adelante, en el acápite dedicado a solucionar el problema jurídico formulado.

b) Ministerio del Transporte

13. El Ministerio de Transporte hizo un análisis de la demanda y concluyó que a diferencia de lo sostenido por el accionante, “la Ley 1 de 1991 si reconoce supuestos de hecho específicos para la aplicación de las sanciones contempladas en el artículo 41 Ibidem”. Además, llamó la atención acerca de que “el Estatuto de Puertos Marítimos, como unidad jurídica, se conforma no solo por la Ley 1 de 1991 sino también por otros cuerpos normativos que reconocen supuestos de hecho específicos para la aplicación de las sanciones de que trata el referido artículo 41, siendo una integración normativa que no vulnera el principio de tipicidad en razón a la distinción entre código y estatuto”.

14. En relación con el argumento desarrollado en la demanda respecto de que la ley en la que se encuentra incorporada la disposición acusada no habría reconocido “supuestos de hecho que den lugar a la aplicación de sanciones”, el Ministerio advirtió que si se hacía una lectura cuidadosa del artículo 19 de la Ley, podía confirmarse que este contiene

“obligaciones y prohibiciones respecto al régimen de tarifas que fijan las sociedades portuarias, cuya inobservancia, por acción u omisión, dan lugar a las sanciones contempladas en el artículo 4 de la misma Ley, lo que permite descartar tal aseveración”.

15. Para la autoridad interviniente resulta muy importante tener en cuenta que la ley en la que se encuentra el artículo demandado forma parte de un conjunto de normas dirigidas a regular una misma materia caracterizada por su unidad temática así estén previstas en tipos normativos diferentes. Esto supone que “las sanciones del artículo 41 por infracción a dicha ley, entendiéndose el Estatuto, son aplicables a todos los supuestos de hecho reprochables que conforman esta unidad jurídica”.

16. En fin, para el Ministerio las sanciones previstas en el artículo 41 acusado no podrían desconocer el principio de tipicidad, en la medida en que todas las normas que conforman esa unidad jurídica que es el Estatuto de Puertos constituye un elemento clave para alcanzar claridad y objetividad a la hora de identificar las infracciones sancionables.

c) Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

17. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI- solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable la norma acusada. Sustentó su petición de la manera que se resume a renglón seguido. Para la Asociación la norma demandada desconoce el principio de tipicidad debido a que, en su criterio, se presenta una “indeterminación de las infracciones, en tanto se abstiene de describir, “de manera específica, las conductas reprochables que serían objeto de sanción” y tampoco “remite de forma directa y precisa a otras normas, reglamentos técnicos o instructivos que permitan interpretar inequívocamente las conductas sancionables”.

18. En relación con la expresión “las infracciones a la presente ley podrán sancionarse con” prevista en el inciso primero del artículo 41 de la ley 1ª de 1991 -demandado en el expediente de la referencia-, precisó que esta hacía “referencia exclusiva a lo dispuesto en la Ley 1 de 1991, esto es, no comprende lo dispuesto en otros cuerpos legales o reglamentarios” -se destaca-. A lo anterior agregó que esa disposición tampoco permitía “identificar los elementos básicos de las infracciones que generan la sanción”.

19. De otra parte, se refirió al artículo 3º de la ley 1ª de 1991 que, en su criterio, se

encuentra “directamente relacionado con el artículo 27.3 de la misma norma, sobre las “condiciones técnicas de operación”. En relación con este aspecto, sostuvo que si bien esta norma “pareciera proporcionar pistas sobre las posibles infracciones en el sector portuario merecedoras de las sanciones del artículo 41”, no es posible determinar con claridad cuáles son las condiciones técnicas y, por lo tanto, las infracciones a las mismas, “así como tampoco se especifica a cuál norma se debe remitir el funcionario para localizar las conductas reprochables”.

20. A lo expuesto agregó que, si se leía el artículo 5.3 sobre ““eficiencia en el uso de las instalaciones portuarias””, esa expresión apuntaba “al tiempo de cargue y descargue, más (sic.) no a una conducta reprochable o que afecte algún bien jurídico protegido por el derecho sancionatorio en el sector de puertos”. Finalmente, concluyó que “las infracciones propiamente dichas al régimen portuario no están contenidas en la ley 1 de 1991, sino en otros cuerpos legales o reglamentarios”. De inmediato afirmó que esas infracciones no quedaban “comprendidas por el artículo impugnado”, toda vez que, en su criterio, esta norma realiza “una remisión limitada”. Desde esa perspectiva, interpretar de manera extensa el artículo 41 de la ley 1 de 1991, en el sentido de que su remisión a infracciones también abarca o comprende “las que están contenidas en otros cuerpos legales o reglamentarios, so pretexto de darle un efecto útil a la norma, vulnera el principio de tipicidad”.

21. Por otro lado, la Asociación interviniente se pronunció acerca del desconocimiento del principio de tipicidad en virtud de la indeterminación de las sanciones. Sobre el punto afirmó que el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 no brindaba criterios para definir la “correlación entre las conductas reprochables y la procedencia de las sanciones establecidas”. Por tanto, no era factible “identificar en qué casos procede una u otra sanción”.

22. Ahora bien, advirtió que, aun si resulta factible afirmar “que en la ley 1ª de 1991 se establecen infracciones claras y determinables, por lo que pudiese concluirse que se cumple con el principio de tipicidad, el artículo 41 olvida completamente establecer la conexidad entre el comportamiento típico con la sanción”. Por ese motivo, en su criterio no resulta claro “en qué casos y ante qué conductas reprochables se puede imponer como sanción la multa,

la suspensión temporal, la intervención del puerto, la caducidad de las concesiones, etc.”, hasta el punto de que quien es el destinatario de la sanción desconoce cuál es la que se le impondrá por la infracción cometida. En fin, insistió en que el artículo 41 de la ley 1 de 1991 delega por completo a la autoridad administrativa la posibilidad de efectuar esa correlación.

23. A lo anterior se sumaría que el artículo 41 tampoco habría incorporado criterios “para determinar o tasar la sanción aplicable”. A juicio de la interviniente la norma acusada desconoce también el principio de tipicidad, en la medida en que no habría previsto criterios “específicos, razonables y claros de la graduación de la multa, por lo que no resultan suficientes los criterios de “hasta 35 días de ingresos brutos del infractor” y “atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha de los puertos y de las instituciones portuarias, y al hecho de si se trata o no de una reincidencia”.

24. Concluyó que tratándose de criterios demasiado abiertos que no pueden ser concretados de manera razonable –como los incorporados en la norma acusada– queda abandonado al criterio de las autoridades administrativas valorar y sancionar las conductas sin contar con referentes normativos precisos”. Así las cosas, el artículo 41 de la ley 1 de 1991 no contempló la “conexidad o correlación entre infracción y sanción” y tampoco incorporó “criterios razonables frente a la graduación de la sanción”, por lo que viola el principio de tipicidad que forma parte del principio de legalidad.

d) Asociación de Puertos Unidos del Atlántico –ASOPORTUARIA–

25. La Asociación de Puertos Unidos del Atlántico –ASOPORTUARIA– intervino para pedir que se declare la inexecutable de la norma acusada. Así, luego de pronunciarse sobre la historia portuaria de Colombia y, de referirse a su actividad, desarrolló las razones por las cuales efectuó su petición. Sostuvo que el régimen sancionatorio portuario incorporado en el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 presenta un “sinnúmero de contradicciones que sustentan su inconstitucionalidad”. Manifestó que la potestad sancionadora de la administración constituye uno de aquellos temas en relación con los cuales se exige la existencia de “límites claros, precisos y suficientes dada su capacidad de limitar e interferir en el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos”.

26. Tras admitir que para la regulación de esta materia la Constitución le reconoce al legislador un amplio margen de configuración y, de citar jurisprudencia constitucional,

concluyó que “[p]ara el caso específico del ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración en el marco de la actividad portuaria, la existencia de reglas claras y precisas, tanto en la definición de las conductas objeto de reproche, como de la determinación propia de la sanción, resulta de la mayor relevancia toda vez que se trata de] un sector altamente sensible a factores externos incluido el diseño normativo y regulatorio”. En criterio de la Asociación interviniente, la falta de certeza y seguridad jurídica en relación con el régimen sancionatorio desincentiva “la participación de agentes en el mercado que promuevan la adecuada competencia”.

27. Adicionalmente, enfatizó que la ausencia de determinación resulta predicable de la falta de “correlación entre las conductas objeto de posibles sanciones (también indefinidas) y las sanciones”. En su criterio, esta circunstancia desconoce de manera evidente los principios de legalidad y tipicidad, en la medida en que impide al administrado conocer de modo claro tanto las conductas que podrían ser objeto de reproche, como la sanción a la que podrían verse avocados. De esta forma, se le confiere un amplio margen de discrecionalidad a la administración para “establecer en cada caso la sanción y su alcance”. Así mismo, advirtió que para el desarrollo de la actividad portuaria resultaba indispensable “la existencia de reglas claras y precisas, tanto en la definición de las conductas objeto de reproche, como de la determinación propia de la sanción”.

. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

28. La Procuradora General de la Nación intervino dentro del término fijado por el ordenamiento para solicitar que se declare exequible la norma acusada. Sustentó su solicitud en los argumentos que se sintetizan enseguida.

29. La representante del Ministerio Público consideró que la norma acusada se ajusta a “las exigencias flexibles del principio de legalidad en materia administrativa sancionatoria”. En primer lugar, por cuanto la manera genérica como quedó tipificada la remisión a las “infracciones de la presente ley” no vulnera el principio de legalidad. Se trata de un reenvío normativo a un cuerpo de principios específico –ley 1ª de 1991–, que incorporó disposiciones que se valen de “operadores deónticos de prohibición y obligación”, las cuales “por su naturaleza lógica, permiten derivar responsabilidades de la infracción”.

30. A continuación, la Vista Fiscal señaló que la ley 1ª de 1991 consignó un conjunto de

normas de prohibición. Recordó que, en materia administrativa sancionatoria, “las conductas o comportamientos que constituyen falta no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal”. En ese sentido, cobran validez también las remisiones que “hacen necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida”.

31. La Jefa del Ministerio Público advirtió que si, en efecto, el legislador se abstuvo de introducir correlación concreta entre las faltas y las sanciones, lo cierto es que en virtud de la flexibilización del principio de legalidad en materia administrativa, optó válidamente por un modelo de sanciones especializadas cuya aplicación dependerá de unos criterios técnicos y otros generales”. Destacó cómo sobre la validez del modelo adoptado por la ley 1ª de 1991, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado de manera reiterada y ha precisado que en materia administrativa sancionatoria la correlación entre faltas y sanciones no necesita ser expresa, en el sentido en que resulta factible que el legislador solo “señale los ‘criterios de gravedad y reincidencia como pautas para la imposición de sanciones’, dado que estos pueden complementarse con los criterios establecidos en el artículo 50 del CPACA”.

32. Adicionalmente, la Vista Fiscal advirtió que tampoco se desconocía “el principio de legalidad con la graduación de las sanciones a partir de la afectación de la ‘buena marcha de los puertos’, ‘las instituciones portuarias’ y los ‘terceros’”. Para la representante del Ministerio Público estas son circunstancias cuya existencia es factible comprobar, de manera razonable, si se acude a “criterios técnicos, lógicos y empíricos de conocimiento de los diferentes actores del medio marítimo, que en todo caso, encuentran lineamientos en la normativa sobre la materia, así como límites en el principio de razonabilidad”.

33. La Vista Fiscal trajo a colación que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en “convalidar la graduación de las sanciones a partir de situaciones determinables por medio de ‘criterios técnicos, lógicos, empíricos o de otra índole”. Respaldó esta afirmación con lo definido en la sentencia C-530 de 2003 en la que se sostuvo lo siguiente:

Aunque la tipicidad hace parte del derecho al debido proceso en toda actuación administrativa, no es demandable en este campo el mismo grado de rigurosidad que se exige en materia penal. La naturaleza de las normas, el tipo de conductas que se reprimen, los bienes objeto de protección, la finalidad de la sanción y la participación de normas

complementarias son, entre otros, factores que determinan la diversidad en el grado de rigurosidad que adquiere el principio de tipicidad en cada materia.

34. La jefe del Ministerio Público destacó la especialidad del servicio portuario en la que suelen aplicarse definiciones y obligaciones con un contenido muy técnico, asociado al transporte y a la infraestructura marítima. A propósito de lo anterior, recordó que en la sentencia C-044 de 2023, la Corte Constitucional afirmó que era válido “permitir cierto grado de movilidad a la administración para que aplique las hipótesis fácticas establecidas en la ley”, toda vez que esto “guarda coherencia con los fines constitucionales de la actividad sancionatoria administrativa, en la medida en que hace posible el cumplimiento eficiente y eficaz de las obligaciones que han sido impuestas por la Constitución”.

35. Refiriéndose a la intervención de la Superintendencia de Transporte insistió que la amplitud para evaluar las consecuencias de las infracciones de los deberes previstos en la ley 1ª de 1991 es un asunto respecto del cual debe existir un margen de apreciación que dependerá de los alcances de la regulación en materia portuaria. Advirtió que esos contenidos no se habían dejado al arbitrio de la autoridad administrativa, sino que se debían sujetar a los dispuesto en normas de desarrollo legislativo y reglamentario, en los términos dispuestos por el artículo 3º del Estatuto de Puertos Marítimos, así como en normas posteriores.

36. En el sentido anotado, la facultad otorgada por la ley 1ª de 1991 en el artículo 41 no estaría dejada, en modo alguno, a la arbitrariedad. Por mandato legal “el ámbito de discrecionalidad otorgado a los operadores jurídicos debe ser empleado a la luz del principio de razonabilidad, con arreglo al cual “el contenido de una decisión ... debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa”. Cabe resaltar que lo anterior se desprende del artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

37. La Procuradora General de la Nación enfatizó que bajo la perspectiva anotada, la autoridad competente debe realizar un examen minucioso de las circunstancias concretas de tiempo, modo y lugar y calificar las conductas para determinar el reproche. Insistió en que, a diferencia de lo que ocurre en materia penal, en materia administrativa sancionadora no “se suele establecer una sanción para cada una de las infracciones, sino que se opta por

establecer calificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones”. Es por ese motivo que el legislador lo que hace, por lo general, es sentar un conjunto de criterios vinculantes para la autoridad encargada de imponer la sanción correspondiente.

38. Los criterios referidos se relacionan con la necesidad de aplicar, de manera rigurosa, los principios de proporcionalidad y razonabilidad cuya materialización debe asegurarse con miras a garantizar el equilibrio entre la conducta objeto de sanción y la sanción impuesta. Dentro de ese marco de referencia, el funcionario competente y el administrado a quien se impone la sanción, contarán con criterios para evaluar si se actuó de manera razonable y proporcionada.

39. Por los motivos expuestos, la Vista Fiscal solicitó declarar la exequibilidad del artículo 41 de la Ley 1ª de 1991.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

40. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Problema jurídico y esquema para su resolución

41. En el presente caso el demandante considera que el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 o Estatuto de Puertos Marítimos en el que se encuentra prevista la que denominó “construcción de la conducta reprochable y de las sanciones imponibles”, desconoció el principio de tipicidad por la presunta falta de correlación existente entre la conducta sancionable y la sanción, así como por cuanto la norma acusada habría introducido conceptos vagos, ambiguos e indeterminados, relacionados tanto con las conductas sancionables, como con los criterios de graduación de las sanciones, cuya determinación, en su criterio, tampoco resulta factible si se acude a la Ley 1ª de 1991.

42. Teniendo en cuenta lo anterior, el problema jurídico que debe resolver la Sala Plena se contrae a definir si ¿el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 que consigna las sanciones en el Estatuto de Puertos Marítimos desconoce la garantía fundamental al debido proceso –artículo 29 superior– por la presunta falta de correlación existente entre la conducta sancionable y la sanción, así como por el alegado uso de conceptos vagos e indeterminados refractarios al principio de tipicidad?

43. Para resolver el problema jurídico se abordarán los siguientes puntos. Primero, el cambio de paradigma sobre el papel del Estado en la Constitución de 1991 y sus repercusiones en la comprensión del principio de tipicidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa sancionatoria: Estado regulador y sanciones administrativas. Segundo, se reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el principio de tipicidad en tanto componente del principio de legalidad. Tercero, se resolverá el problema jurídico a la luz del ámbito normativo en el que se inserta la norma acusada y de los límites derivados de ese contexto. Para facilitar la lectura de la providencia, a continuación se introduce una tabla que contiene los distintos aspectos que desarrollará la Sala Plena para adoptar su decisión.

2.1. El cambio de paradigma sobre el papel del Estado en la Constitución de 1991 y sus repercusiones en la comprensión del principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa sancionatoria.

2.2. Potestad sancionadora de la Administración

2.2.1. Elementos del principio de legalidad en la jurisprudencia constitucional. Lineamientos jurisprudenciales sobre el alcance del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador.

2.2.2. Conclusiones

2.3. Solución del problema jurídico

2.3.1. Existe una correlación genérica entre las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos y las sanciones previstas en el artículo 41 del referido estatuto y en ese sentido no se desconoce el principio de tipicidad

a) Obligaciones genéricas derivadas de la Ley 1ª de 1991

b) Obligaciones específicas relacionadas con la concesión portuaria

d) Normas legales y reglamentarias que permiten llenar de contenido los preceptos del Estatuto de Puertos Marítimos y asegurar la garantía fundamental del debido proceso

e) El decreto 1002 de 1993 que reguló los artículos 41 y 42 del Estatuto de Puertos Marítimos

2.3.2. Motivos por los cuales el uso de conceptos indeterminados a la hora de graduar las sanciones previstas en el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos no es incompatible con el principio de tipicidad

2.1. El cambio de paradigma sobre el papel del Estado en la Constitución de 1991 y sus repercusiones en la comprensión del principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa sancionatoria: Estado regulador y sanciones administrativas”

44. La jurisprudencia constitucional y también la contenciosa administrativa han coincidido en sostener que, con la entrada en vigor de la Constitución de 1991 tuvo lugar un cambio de paradigma que implicó transitar de la noción de Estado de derecho, hacia la de Estado social de derecho, con un enfoque novedoso acerca del alcance de la intervención estatal en materia económica.

45. En ese sentido, las dos Corporaciones coinciden en las implicaciones de esa transformación, a saber, que: “i) los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, de conformidad con el régimen legal correspondiente; ii) los servicios públicos podrán suministrarse por el Estado de manera directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares, y iii) en cualquier caso la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios se adelantará por parte del Estado (art. 365, CP)”.

46. En el marco de esa misma temática, la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se han referido a la noción de regulación y han concluido que esta no solo debe entenderse relacionada con la “‘producción’ de normas jurídicas”, sino también “como una forma de intervención del Estado en los sectores económicos”.

47. Bajo la perspectiva anotada, la actividad regulatoria comprende varios aspectos, entre los que se cuenta el de “corregir las fallas del mercado, alcanzar los fines del Estado, materializar los principios sociales, garantizar la libre competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos y maximizar el bienestar de los usuarios”. A las anteriores, se suma “la potestad de imponer sanciones administrativas a quienes infrinjan la regulación” –se destaca.

48. En relación con este último punto, han sostenido las dos Corporaciones, que “en el modelo ‘Estado regulador’, se produce un incremento exponencial de la función administrativa al servicio de los intereses generales bajo unos principios propios (art. 209 CP.), lo que conlleva a que el marco normativo regulatorio (carácter general), dote a la administración de herramientas necesarias para hacerlas cumplir, incluso con potestades para imponer sanciones de naturaleza administrativa (decisiones con efectos particulares)” –se destaca–.

49. A partir de ese enfoque concuerdan en afirmar que tanto la actividad reguladora, como la sancionatoria llevada a cabo por el Estado se presenta “en el plano de la función administrativa y, por lo mismo, [las dos] deben observar los principios constitucionales previstos en el artículo 209 CP.” e, igualmente, coinciden en la naturaleza constitucional de la facultad sancionatoria de las Superintendencias en los siguientes términos definidos por la sentencia C-092 de 2018:

50. Ahora bien, en lo que sigue se reiterará la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa sobre la potestad sancionadora de la administración y los alcances del principio de tipicidad.

2.2. Potestad sancionadora de la administración

51. La potestad sancionadora de la administración se traduce en la facultad otorgada por el ordenamiento jurídico –mediada por un objetivo predeterminado por la propia norma que la asigna–, de tomar una decisión vinculante que se adopta con el propósito de cumplir una finalidad de interés público o general. No se trata de un poder despojado de límites, sujeto solo a la voluntad de quien lo ejerce, sino de una actividad limitada y controlable.

52. El alcance y los límites de esta atribución se encuentran previstos en el artículo 29 superior, norma constitucional que reconoce la facultad jurídica de la administración para imponer sanciones con la condición de que esta tarea se ejerza dentro de los límites que señala esa norma.

53. Ahora bien, en virtud de las funciones atribuidas a la administración para regular las nuevas y diversas funciones asignadas, así como en vista del carácter técnico y cambiante de estas, se le reconoce un amplio ámbito de autonomía y flexibilidad para concretar los mandatos generales de la ley que, sin embargo, no puede tener un carácter extremo, para evitar de que se incurra en arbitrariedades cuando se trata de imponer sanciones.

54. El principio de tipicidad en este caso exige que exista una regulación de orden legal orientada a fijar, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica, así como la existencia de remisiones normativas precisas, de modo que la conducta quede determinada o pueda ser determinable. Requieren, igualmente, que se establezca la sanción que será impuesta y los criterios que deberán ser aplicados para determinarla con claridad.

2.2.1. Elementos del principio de legalidad en la jurisprudencia constitucional y alcances del principio de tipicidad

55. En la sentencia C-394 de 2019, la Corporación reiteró la presencia de tres elementos fundamentales definidos por la jurisprudencia constitucional en relación con el principio de legalidad.

Primero, la exigencia de que la conducta y la sanción antecedan en el tiempo a la comisión de la infracción, lo que se traduce en que estas deben estar previamente señaladas.

Segundo, que los aspectos centrales de la conducta y la sanción se encuentren previstos en una ley.

Tercero, que tanto la conducta como la sanción estén determinadas de manera que no se presenten ambigüedades. El objetivo de estas exigencias consiste en “proteger la libertad individual, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado, salvaguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos y controlar la arbitrariedad administrativa.

56. En la sentencia C-394 de 2019, la Corte Constitucional reiteró que en el derecho administrativo sancionador el alcance de los principios de legalidad y de tipicidad –estrechamente vinculados entre sí–, debe fijarse de manera más flexible y con menor rigurosidad. Para la Corte Constitucional lo anterior obedece “al diferente impacto que tales regímenes sancionadores tienen sobre los derechos de las personas”.

57. En relación con este aspecto, la Sala Plena resaltó, citando la sentencia C-530 de 2003, que los principios del derecho penal no se aplican de igual forma en todos los campos en los que se ejerce el poder sancionador del Estado. Lo anterior, por cuanto, a diferencia de lo que sucede con el derecho penal, en el derecho administrativo sancionador no se afecta el derecho a la libertad física, ni valores con una entidad semejante y sus disposiciones se encaminan, más bien, a regular “ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales” .

58. Más recientemente, en la sentencia C-094 de 2021, la Corporación también resaltó cómo “[d]e manera reiterada, la jurisprudencia constitucional ha explicado que los principios de legalidad y tipicidad tienen un alcance distinto en el derecho administrativo sancionador, en comparación con el derecho penal, a pesar de que este también es una rama del derecho mediante la cual el Estado ejerce el ius puniendi”.

59. La Corte Constitucional ha insistido en que, debido a la naturaleza de las conductas sancionadas, tanto como aquella predicable de los bienes jurídicos involucrados y de las finalidades que persiguen las facultades sancionatorias, es razonable que la descripción típica sea flexible. Ha destacado, igualmente, que el rigor con que se fijen los alcances del principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador dependerá “de los derechos cuya restricción puede prever cada tipo de régimen sancionatorio. Así, a mayor jerarquía del derecho potencialmente afectado, mayor rigor en la aplicación del principio de legalidad”.

60. Para la Corte la flexibilidad que rige al momento de fijar el alcance de los principios de tipicidad en la aplicación de las normas que configuran el derecho administrativo sancionador se justifica, de una parte, “por la variabilidad y el carácter técnico de las conductas sancionables, que dificultaría en grado sumo la redacción de un listado minucioso por parte

del legislador, así como el señalamiento, en cada caso, de dichos supuestos técnicos o específicos que permitan al propio tiempo determinar los criterios para la imposición de la sanción”. De otra parte, porque los campos sometidos al control de la administración suelen caracterizarse por su alto grado de tecnicidad y permanente evolución, de modo que “la exigencia rigurosa del principio de legalidad acarrearía en definitiva la impunidad y la imposibilidad de cumplir con las finalidades estatales”.

61. Desde la perspectiva anotada, se entiende que la mayor flexibilidad y menor rigurosidad en la configuración del derecho administrativo sancionador no tiene otra finalidad distinta a la de asegurar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los deberes constitucionales a cargo de la administración. Desde luego, ello no significa que, por cumplir con los propósitos descritos, se justifique un ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora. En relación con este aspecto, la Corte ha sido enfática al resaltar que el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión–, “no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas”.

62. En tal virtud, la Corte ha mencionado algunos elementos cuya presencia permite concluir que se cumple con el principio de legalidad en el campo administrativo sancionador.

Primero, que se fijen los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada.

Segundo, que, cuando se haya previsto un tipo en blanco, existan remisiones normativas precisas o criterios que hagan factible determinar con claridad la conducta.

Tercero, que pueda identificarse la sanción a imponer o existan criterios para determinarla de manera clara.

63. En esa misma línea, la Corte ha destacado que en el campo del derecho administrativo sancionador el principio de tipicidad tiene una aplicación diferenciada que se manifiesta en que “la forma típica puede tener un carácter determinable y no necesariamente determinado, ‘siempre que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa’”.

64. En la sentencia C-343 de 2006, la Corte Constitucional precisó que para materializar el

principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador debían concurrir tres elementos:

Primero, “que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas”.

Segundo, “que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley”.

Tercero, “que exista correlación entre la conducta y la sanción”.

65. En suma, la Corte ha sido reiterativa en sostener que el derecho administrativo sancionador puede valerse de conceptos jurídicos indeterminados o de disposiciones jurídicas en blanco, a condición de que estos “sean determinables de forma razonable en virtud de remisiones normativas a otras leyes o a los reglamentos, o de criterios técnicos que señalen con precisión los comportamientos prohibidos y sancionados”.

67. Esta última precisión fue reiterada en la sentencia C-435 de 2013. En la providencia mencionada la Sala Plena insistió en que cuando resulte factible esclarecer el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados y su implicación en el ámbito de las libertades constitucionales a partir de las herramientas hermenéuticas que ofrece el propio ordenamiento, la disposición no será inconstitucional.

68. En fin, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa han concordado en que el principio de tipicidad “no puede ‘aplicarse con la misma intensidad’ a las sanciones administrativas. El fundamento legal debe contemplar los elementos básicos de la sanción que constituye el “marco dentro del cual la autoridad titular de la función administrativa pueda precisar, los elementos de la sanción”. Han coincidido en que, incluso, en el ámbito penal existen tipos en blanco susceptibles de ser “completados con la actuación de autoridades administrativas dentro de ciertas condiciones”. Siendo ello así, han destacado que esa técnica puede ser aplicada “con mayor razón, en las sanciones administrativas”. A propósito de este tema, la Corte Constitucional en la sentencia C-393 de 2006 reiteró su postura en el siguiente sentido:

El derecho administrativo sancionatorio, a pesar de estar sujeto a las garantías propias de debido proceso, tiene matices en su aplicación y mal podría ser asimilado, sin mayores miramientos, al esquema del derecho penal. Como fue mencionado anteriormente, las exigencias propias del derecho penal no pueden aplicarse con la misma intensidad a este tipo de derecho sancionatorio.

Además, incluso en el Derecho Penal ha sido aceptada, dentro de ciertos límites, la existencia de tipos penales en blanco y el uso de conceptos jurídicos indeterminados, pues la determinación de conductas sólo es exigible hasta donde lo permite la naturaleza de las cosas. Ello implica que cuando la variada forma de conductas que presenta la realidad hace imposible la descripción detallada de comportamientos, no existe violación a este principio cuando el legislador señala únicamente los elementos básicos para delimitar la prohibición.

De otro lado, el uso de esos conceptos indeterminados en el derecho administrativo sancionador es más admisible que en materia penal pues en este campo suelen existir más controles para evitar la arbitrariedad –como las acciones contencioso administrativas– y las sanciones son menos invasivas de los derechos del procesado, pues no afectan su libertad personal. Por tanto los criterios encaminados a establecer si fue o no respetado el principio de legalidad se flexibilizan, sin que ello implique que desaparezcan”.

69. Un aspecto central al momento de fijar los alcances del principio de tipicidad es que en el campo del derecho administrativo sancionatorio lo que se sanciona son, precisamente, las infracciones a los deberes previstos en la ley y no las conductas en sí mismas, como sucede en materia penal. En ese sentido se suele hablar de “infracciones administrativas”.

70. En tal virtud, se ha sostenido que “la ‘flexibilización’ del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador lleva a la aceptación de instrumentos como las normas en blanco, conceptos jurídicos indeterminados y normas de remisión que pueden ser legales o reglamentarias –dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía–por lo que la Sala debe analizar la forma como los decretos reglamentarios pueden ser el medio para que las infracciones administrativas cumplan el requisito de ser determinables y, en tal medida, se observe el principio de tipicidad del derecho administrativo sancionatorio” –se destaca–.

71. Con todo, la jurisprudencia constitucional ha subrayado de manera reiterada que si bien

el legislador goza de un margen de configuración amplio para fijar las sanciones administrativas, la aplicación de estas debe orientarse en criterios objetivos para evitar actuaciones arbitrarias. En este sentido ha sostenido que al menos

las sanciones deben estar materialmente determinadas en cuanto a su clase, cuantía y término. Así, el sujeto que incurre en la conducta tipificada puede tener certeza de las consecuencias que tiene su actuar reprochable. La manera como se determina la clase de sanción, su cuantía y su término es potestativa del legislador, tal como lo ha sostenido la Corte en distintas oportunidades. Para ello, no es indispensable que establezca montos mínimos y máximos específicos. Lo importante es que la sanción esté determinada o sea determinable, incluso en su límite máximo, y que el administrado tenga un conocimiento cierto de esta.

72. En la sentencia C-032 de 2017, la Corte Constitucional reiteró que “en el plano del derecho administrativo sancionatorio las reglas y los estándares de aplicación se encuentran bastante consolidados”. Entre estos mencionó, también, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De esa normatividad cabe destacar el artículo 1º –Finalidades de la parte primera–; el artículo 3º –Principios–; el artículo 44 que incorpora los principios de razonabilidad y proporcionalidad y el artículo 50 relativo a la graduación de las sanciones.

73. Reza el artículo 1º del CPACA –Finalidades de la parte primera–:

Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

74. El artículo 3º del CPACA –Principios– dispone, por su parte,

Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera de este Código y en las leyes especiales. (...)

1. En virtud del principio de debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem.

75. Al tenor del artículo 44 del CPACA –Decisiones discrecionales–:

En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

76. Según el artículo 50 del CPACA –Graduación de las sanciones–:

Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Ocultación de la infracción.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

77. Como puede verse, si es cierto que en materia sancionatoria administrativa se reconoce a las autoridades que imponen las sanciones un cierto margen de apreciación, este debe ejercerse de conformidad con las garantías que se desprenden del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario. Principalmente, los operadores jurídicos deben aplicar el principio de razonabilidad, con arreglo al cual “el contenido de una decisión ... debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

2.2.2. Conclusiones

78. A partir de lo expuesto resulta factible concluir lo siguiente.

Primero, los alcances del principio de legalidad que abarca también el principio de tipicidad es fijado de manera más flexible en el ámbito del derecho administrativo sancionador, dada la naturaleza de las conductas sancionables.

Segundo, la precisión o especificidad de la conducta sancionable se obtiene en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando esta se encuentra determinada en el cuerpo normativo en el que se inserta la norma que la contempla o cuando puede ser determinada a partir de la aplicación de otras normas jurídicas.

Tercero, en el campo del derecho administrativo sancionador el legislador tiene la facultad de “incorporar en el respectivo tipo punitivo las remisiones normativas generales pero precisas que completen la proposición sancionatoria”. En ese sentido, si el legislador prevé un marco de referencia cierto que oriente con criterios objetivos al funcionario administrativo en el momento de imponer la sanción correspondiente, se entiende que se adoptaron las cautelas necesarias para evitar que el funcionario incurra en una actuación arbitraria.

2.3. Solución del problema jurídico

79. A continuación la Sala Plena dedicará las próximas líneas a mostrar por qué el artículo 41 de la ley 1ª de 1991 no desconoce el principio de tipicidad. Lo anterior en tanto hay una correlación genérica entre las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos y las sanciones previstas por la norma acusada. Además, porque si bien las sanciones previstas en el artículo

41 del referido Estatuto se valen de conceptos indeterminados, existe la posibilidad de determinarlos o precisarlos a la luz de la normatividad mencionada bajo estricto cumplimiento de las garantías del derecho fundamental al debido proceso.

2.3.1. Existe una correlación genérica entre las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos y las sanciones previstas en el artículo 41 del referido Estatuto. En ese sentido, no se desconoce el principio de tipicidad

80. Es preciso anotar que, mediante la ley 1ª de 1991, el Congreso de la República expidió el Estatuto de Puertos Marítimos y dictó otras disposiciones. Esta ley consta de 9 capítulos. En el presente acápite se hará una referencia al estatuto mencionado, con el fin de confirmar la existencia de una correlación genérica entre las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos y las sanciones previstas en el artículo 41 que debe ajustarse a los principios de proporcionalidad y razonabilidad tal como lo dispuso el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–.

81. El primer capítulo de la ley referida contempló las disposiciones generales en desarrollo del artículo 32 de la Carta Política, según el cual “la dirección general de la actividad portuaria, pública y privada estará a cargo de las autoridades de la República, que intervendrán en ella para planificarla y racionalizarla, de acuerdo con esta Ley”.

82. De ahí se sigue que la actividad portuaria constituye una materia al frente de la cual se encuentran las autoridades de la República quienes, por mandato constitucional expreso, deben intervenir en su ejercicio con dos propósitos claros: de una parte, con el objeto de planificarla y, de otra, con el fin de racionalizarla, siempre en concordancia con lo dispuesto por la propia Ley 1ª de 1991 y en las normas que la desarrollan y reglamentan. Es claro que, aun cuando el Estatuto de Puertos Marítimos no lo dijo expresamente, las normas que desarrollan o reglamentan a la Ley 1ª de 1991 también se encuentran llamadas a servir de referente para esta tarea.

83. Lo anterior se deriva de la naturaleza de la propia ley que es la de Estatuto de Puertos Marítimos. En este sentido, la Corte Constitucional definió desde muy temprano que “el estatuto es el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar comprendidas en un solo texto”.

84. Ahora bien, es de notar que las sanciones previstas en el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos buscan disuadir del incumplimiento de las normas previstas en ese Estatuto y, además, proteger los bienes de la Nación entregados en concesión y amparar a los usuarios. En ese sentido, en la Ley referida pueden encontrarse obligaciones genéricas y específicas cuya infracción dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos.

a) Obligaciones genéricas derivadas de la ley 1ª de 1991

85. Así, por ejemplo, el artículo 1º dispuso que crear, mantener y poner en funcionamiento constante y eficiente los puertos, acorde con lo previsto en la Ley mencionada, constituía un asunto de interés público –se destaca-. A partir de esta norma resulta factible derivar obligaciones fundamentales, a saber, que quienes se dedican a la actividad portuaria y, para el efecto, crean, mantienen, así como ponen en funcionamiento los puertos, deben hacerlo de manera que garanticen su funcionamiento constante y eficiente de acuerdo con lo señalado por el Estatuto de Puertos Marítimos –se destaca-. La norma prescribe, igualmente, que se trata de una tarea o actividad de interés público –se destaca-.

86. Prescribió, igualmente, que las entidades públicas y las privadas tenían la facultad de instituir “sociedades portuarias para construir, mantener y operar puertos, terminales portuarios o muelles y para prestar todos los servicios portuarios, en los términos de esta ley”.

87. En fin, de la norma mencionada se deriva, entre otros aspectos, que la actividad portuaria es un asunto de interés público que deberá ser adelantada en los términos de la ley 1ª de 1991 –se destaca-. Esto quiere decir que quien ejerza dicha actividad sin tomar en cuenta lo previsto en el Estatuto de Puertos Marítimos, podrá incurrir en las sanciones previstas por el artículo 41 –se destaca-. De otra parte, determinó que, en manera alguna, “se obligará a las sociedades portuarias a adoptar tarifas que no cubran sus costos y gastos típicos de la operación portuaria, incluyendo la depreciación, y que no remuneren en forma adecuada el patrimonio de sus accionistas. Advirtió, asimismo, que “no se permitirá que esas sociedades se apropien las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia” –se destaca-.

88. El mismo artículo 1º prescribe que las “sociedades portuarias, oficiales, particulares y

mixtas y los operadores portuarios que desarrollen actividades en los puertos de servicio público, deben adelantarlas de acuerdo con reglas de aplicación general, que eviten privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios e impidan toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar la competencia desleal o crear prácticas restrictivas de la misma. Serán responsables civilmente por los perjuicios que ocasionen al apartarse de tales reglas o al incurrir en estas prácticas” -se destaca-.

89. Si bien según el demandante incurrir en prácticas restrictivas de la competencia es una conducta regulada por normas específicas, no incurrir en esa práctica constituye uno de los aspectos centrales del Estatuto de Puertos Marítimos. Con todo, los deberes consignados en el estatuto mencionado no se agotan en esa exigencia, como ya se mencionó y, se verá con mayor detalle en lo que sigue -se destaca-.

90. Luego de aludir a los planes de expansión portuaria en el artículo 2º, la ley indicó en el artículo 3º las condiciones técnicas de operación. Aunque la ley 1ª de 1991 define las pautas fundamentales a las que se deben ajustar los desarrollos reglamentarios, también reconoce que las condiciones técnicas de operación de los puertos -se destaca- es un asunto de orden eminentemente técnico que debe poder ser fijado por la autoridad administrativa en aspectos como nomenclatura; procedimientos para la inspección de instalaciones portuarias y de naves en cuanto a bodegas, carga y estiba; manejo de carga; facturación; recibo, almacenamiento y entrega de la carga; servicios a las naves; prelación y reglas sobre turnos, atraque y desatraque de naves; períodos de permanencia; tiempo de uso de servicios; documentación; seguridad industrial, y las demás que han estado sujetas a la Empresa Puertos de Colombia. Lo que es claro es que todas esas regulaciones reglamentarias no pueden pasar por alto lo definido en la ley 1ª de 1991 que constituye el marco legal a la luz del cual deben definirse las pautas fundamentales a las que, como ya se mencionó, se deben ajustar los desarrollos administrativos.

91. De la lectura de la norma se deriva que el Estatuto de Puertos Marítimos constituye el referente legal para determinar las obligaciones que deben cumplir quienes se dedican a la práctica portuaria, tanto como aquellas que rigen para la administración, por ejemplo, las que ejerce la Superintendencia General de Puertos -hoy Superintendencia de Puertos y

Transporte-. Así, el artículo 3º especificó que las resoluciones debían tener como meta:

“3.1. [f]acilitar, la vigilancia sobre las operaciones de las sociedades portuarias y de los usuarios de los puertos”;

“3.2. [g]arantizar la operación de los puertos durante las 24 horas todos los días del año”;

“3.3. [p]ropiciar los aumentos de la eficiencia y el uso de las instalaciones portuarias”.

“3.4. [e]fectuar la introducción de innovaciones tecnológicas en las actividades portuarias”.

92. Añadió que hasta tanto la ley dispusiera lo contrario, se podrían realizar actividades portuarias sin que fuera necesario solicitar autorización de la Superintendencia General de Puertos -hoy Superintendencia de Puertos Transporte-. No obstante, advirtió que esta autoridad “podrá exigir garantías de que tales actividades se adelantarán de acuerdo con la ley, los reglamentos y las condiciones técnicas de operación” -se destaca-.

93. Como puede verse, el artículo 3º en comento, incorporó una remisión clara a otras normas -leyes, reglamentos y condiciones técnicas de operación dirigidas a regular la actividad portuaria-, a las que será preciso acudir para dar garantía de buen funcionamiento respecto de ese tipo de tarea.

94. El artículo 4º permite identificar otra obligación importante. Esta norma se refiere a las asociaciones portuarias y a las obras necesarias para el beneficio común. En ese sentido, dispuso que las “sociedades portuarias, y quienes tengan autorizaciones especiales vigentes en la actualidad para ocupar y usar las playas, zonas de bajamar y zonas marinas accesorias a aquéllas o éstas, podrán asociarse de modo transitorio o permanente, en cualesquiera de las modalidades que autoriza la ley, con el propósito de facilitar el uso común de las zonas marinas adyacentes a los puertos y embarcaderos, construyendo obras tales como dragado, relleno y obras de ingeniería oceánica, y prestando los servicios de beneficio común que resulten necesarios. Salvo en lo que adelante se dispone, tales asociaciones no podrán limitar en forma alguna los derechos de terceros” -se destaca-. De acá se infiere la prohibición de valerse de las atribuciones que la norma les confiere a las asociaciones portuarias para limitar los derechos de un tercero, cualquiera que sea la manera que se use para tal efecto -se destaca-.

95. A esta obligación se añade una adicional que vincula a las sociedades portuarias y a quienes gocen de las autorizaciones referidas. Esto es, les corresponde “asumir en proporción al valor de los beneficios que reciban de las concesiones o autorizaciones, los costos de las obras y servicios de beneficio común”. La norma añadió que las obras debían realizarse siempre en concordancia con un plan aprobado por “el Superintendente General de Puertos, previo concepto de la Dirección General Marítima y de la entidad encargada especialmente de la preservación del medio ambiente en el sitio donde se han de realizar las obras, dentro de los noventa días siguientes a la solicitud” –se destaca–.

96. De la norma aludida también se desprenden unas obligaciones cuyo incumplimiento puede dar lugar a las sanciones previstas en el artículo 41, entre ellas, no contar con un plan aprobado por el Superintendente General de Puertos previo concepto de la Dirección General Marítima, tanto como de la entidad encargada de preservar el medio ambiente en el lugar en el que tengan planeado realizar las normas dentro del término previsto en el artículo 4º –se destaca–. De este mismo artículo se derivan disposiciones que deben ser cumplidas y de no serlo darían lugar a sanción –se destaca–:

Tanto las sociedades portuarias, como los demás titulares de autorizaciones, están habilitados para “construir las obras y prestar los servicios de beneficio común, bien directamente, bien por contratos con terceros, o encomendándolas a una de las asociaciones a las [Asociaciones Portuarias]” –se destaca–.

En el evento de que “alguna de las sociedades o de los titulares de autorizaciones que han de beneficiarse con tales obras o servicios, anunciare su renuncia a realizarlos o a pagarlos, los interesados podrán pedir al Superintendente General de Puertos que les autorice su realización, el presupuesto respectivo, y el reparto de los costos en proporción a los beneficios”. Si, dado el caso, el Superintendente accede a la solicitud, este puede designar “un Interventor de las obras”, así como fijar “sus funciones y remuneración, que correrá por cuenta de quien vaya a hacerse cargo de la tarea”.

Cuando algunos de los beneficiarios se abstengan de sufragar en el término debido “la parte de los costos que resulte a su cargo, el representante legal de la asociación portuaria de la que haga parte, o el interventor designado por el Superintendente General de Puertos, certificará el monto de la deuda, y ese certificado prestará mérito ejecutivo; el

Superintendente General de Puertos, podrá declarar la caducidad de la concesión o autorización del renuente o moroso” –se destaca–.

b) Obligaciones específicas relacionadas con la concesión portuaria

97. En relación con la concesión portuaria, la ley 1ª de 1991 en su artículo 5.2 establece que se trata de un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellas o estos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos.

98. En efecto, el contrato de concesión portuario ha evolucionado a lo largo de los años bien por las exigencias de los tiempos, bien porque distintas autoridades han sido facultadas para suscribir ese tipo de contratos y se han adoptado distintas directrices. Así, la ley 1ª de 1991 atribuyó la competencia a la Superintendencia General de Puertos, el Decreto 10 de 2000 facultó al Ministerio de Transporte, el Decreto 2053 de 2003 atribuyó la competencia al Instituto Nacional de Concesiones –INCO– el Decreto 4165 de 2011 a la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–. Si, en efecto, se han presentado algunas variaciones de contenido y se han agregado algunas nuevas cláusulas que complementan el sentido del contrato de concesión, las normas aplicadas han sido las del Estatuto de Puertos Marítimos.

99. El capítulo 2º de la Ley 1ª de 1991 consignó lo relacionado con la concesión portuaria. En el artículo 6º definió lo que entiende por concesionarios. En ese sentido, sostuvo que únicamente “las sociedades portuarias podrán ser titulares de concesiones portuarias” y agregó que todas “las sociedades portuarias, oficiales, particulares o mixtas requieren de una concesión para ocupar y usar en sus actividades las playas y las zonas de bajamar y zonas accesorias de aquéllas o éstas”. Se trata, por tanto, de una obligación clara cuyo incumplimiento puede acarrear las sanciones previstas en el artículo 41.

100. Es de advertir que esta norma fue reglamentada por el decreto 4681 de 2008. Según el artículo 1º del reglamento aludido, las “sociedades públicas o privadas que requieran de una actividad portuaria esencial en su cadena productiva, no necesitarán concurrir a formar una sociedad portuaria de objeto único para poder celebrar un contrato de concesión portuaria y solo bastará para ellas la inclusión dentro de sus actividades conexas o complementarias, las

de realización de actividades portuarias, en su objeto social”. El párrafo de esta norma dispuso que la “Dirección General Marítima continuará otorgando concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias de acuerdo con la presente ley”.

101. El artículo 7º se refirió al monto de la contraprestación. Esta norma fue modificada por el artículo 1º de la ley 856 de 2003 –reglamentado parcialmente por el decreto 1587 de 2003–. Allí se definió que, de manera periódica y, por vía general en los planes de expansión portuaria, el Gobierno Nacional definirá “la metodología para calcular el valor de las contraprestaciones que deben dar quienes se benefician con las concesiones portuarias”. Así mismo dispuso que, en contraprestación, “se otorgará a la Nación y a los municipios o distritos en donde opere el puerto, en proporción de un 80% a la primera y un 20% a la segunda”.

102. La norma puntualizó, igualmente, que para “efectos de la metodología, el gobierno deberá tener en cuenta la escasez de los bienes públicos utilizables, los riesgos y costos de contaminación, los usos alternativos, y las condiciones físicas y jurídicas que deberían cumplirse para poder poner en marcha y funcionamiento el terminal portuario”. Así mismo, dispuso que, tras establecerse el valor de la contraprestación, este no podía modificarse y añadió que todas “las sociedades portuarias pagarán una contraprestación por las concesiones portuarias” –se destaca–.

103. Frente a esta obligación introdujo dos aspectos. El primero, que si “la Nación lo acepta, una sociedad portuaria puede pagar en acciones el monto de la contraprestación durante el período inicial de sus operaciones, y sin que el porcentaje del capital que la Nación adquiera por este sistema llegue a exceder del 20% del capital social”. El segundo, que las “demás entidades públicas que hagan parte de sociedades portuarias podrán incluir en sus respectivos presupuestos apropiaciones para aumentar su participación en el capital, facilitando así el pago de la contraprestación”.

104. En el artículo 8º se consignó lo relativo al plazo de reversión y el artículo 9º reguló lo concerniente a la petición de concesión. Por su parte, el artículo 10 se refirió a la intervención de terceros y de las autoridades. En ese sentido, dispuso que “dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la última publicación, cualquier persona natural que acredite un

interés puede oponerse a la solicitud, o presentar una petición alternativa, cumpliendo los mismos requisitos previstos para la solicitud original”. También previó los pasos que deben seguirse para formular oposiciones o presentar propuestas alternativas.

105. El artículo 11 normó lo relativo a la negativa de la concesión y, en tal medida, prescribió que cuando la petición original y las alternativas resulten contrarias a “la ley, al plan de expansión portuaria, o que tengan un impacto ambiental adverso o puedan causar un daño ecológico, u ofrezcan inconvenientes que no puedan ser remediados”, deberán manifestarlo a Superintendencia General de Puertos, por medio de un “acto motivado en forma precisa que se notificará a quienes hubieren intervenido en la actuación” –se destaca–.

106. El artículo 12 reguló lo relacionado con la aprobación de la concesión. Esta norma fue reglamentada por el decreto 2400 de 2010 y dispuso que, luego de transcurrir cinco meses contados a partir de la solicitud inicial, “el Superintendente General de Puertos expedirá una resolución en la que indicará los términos en los que se otorgará la concesión”. Agregó que entre las exigencias previstas se encuentran también “los plazos, las contraprestaciones, las garantías, y las demás condiciones de conservación sanitaria y ambiental y de operación a que debe someterse la sociedad portuaria a la que haya que otorgarse la concesión”. De otra parte, precisó que la “resolución que aprueba la concesión se comunicará al peticionario, a las autoridades a que se refiere el artículo anterior, y a todos los intervinientes” –se destaca–.

107. En el artículo 13 la ley reguló lo concerniente a la oferta oficiosa de la concesión. En ese sentido, dispuso que el Superintendente General de Puertos podría ofrecer al público, de manera oficiosa, “una concesión portuaria, previa consulta de las autoridades a las que se refiere el inciso segundo del artículo 10”. Con ese objetivo debía publicar “en dos diarios de circulación nacional, en dos días diferentes, con intervalos no mayores de cinco días entre cada publicación, los términos mínimos en los que estaría dispuesta a otorgar la concesión, y los requisitos que deban llenar y las garantías que deban constituir los interesados en recibirla”. Sumado a lo anterior, precisó que luego de publicados los términos de la concesión, no era factible “modificar los avalúos catastrales de los predios a los que ella se refiera” –se destaca–.

108. Adicionalmente determinó que, si alguna de las autoridades de las mencionadas en el

artículo 10 exteriorizaban inconformidad con las condiciones propuestas, podían oponerse y su inconformidad debía ser tramitada y decidida según lo señalado en el propio artículo 10. Dispuso, además, que las propuestas debían mantenerse “en secreto hasta el día en que haya de comenzar la evaluación de todas. Si no hay oposición de las autoridades o de terceros que deba ser atendida, el Superintendente General de Puertos otorgará la concesión al proponente cuya propuesta satisfaga mejor el conjunto de los objetivos y criterios de esta Ley”.

109. El artículo 14 reguló lo relativo al otorgamiento formal de la concesión y, de este modo, prescribió que esta sería otorgada mediante “resolución motivada a ‘la sociedad anunciada por el solicitante favorecido’”. Dispuso que en esa misma resolución debía indicarse “con toda exactitud los límites, las características físicas y las condiciones especiales de operación del puerto que se autoriza”. Añadió que en caso de que los autorizados no cumplan, en los plazos fijados, las exigencias para que se otorgue de manera formal la concesión, todo derecho a ella caducará –se destaca-. Finalmente, agregó que, de existir razones graves que lo justifiquen debidamente calificadas “por el Superintendente General de Puertos, se aceptará que otras personas tomen en la sociedad que va a recibir la concesión el lugar de alguno de los socios anunciados en la solicitud, pero no se admitirán reducciones en el capital ofrecido” –se destaca-.

110. El artículo 15 contempló lo concerniente a los efectos de la concesión en los siguientes términos: “una vez en firme el contrato administrativo que otorgue una concesión, no será necesario permiso de funcionamiento, ni acto adicional alguno de autoridad administrativa del orden nacional, sin perjuicio de aquellos permisos que deba proferir la autoridad local, para adelantar las construcciones propuestas o para operar el puerto. La Superintendencia General de Puertos vigilará el correcto adelanto de las obras. Las autoridades nacionales, departamentales, municipales o distritales prestarán toda la colaboración que se requiera”.

111. El artículo 16 reguló lo relativo a la expropiación y aporte de terrenos aledaños y el artículo 17 lo concerniente al cambio en las condiciones de la concesión. Esta última norma dispuso que la sociedad portuaria está facultada para solicitar el cambio de las condiciones en las que se aprobó una concesión portuaria, pero para el efecto debe obtener permiso previo y escrito de la Superintendencia General de Puertos, que sólo lo otorgará si con ello no se infiere perjuicio grave e injustificado a terceros, y si el cambio no es de tal naturaleza que

desvirtúe los propósitos de competencia en los que se inspiran los procedimientos descritos en los artículos 9º, 10, 11, y 12, de [la] Ley” -se destaca-. De tener lugar cualquier modificación en las condiciones de la concesión, esto podrá traer consigo que se pueda variar “la contraprestación que se paga a la Nación, así como el plazo”.

112. El artículo 18 regló lo relacionado con la caducidad de la concesión y, en esa medida, habilitó a la Superintendencia General de Puertos para “declarar la caducidad de una concesión portuaria cuando en forma reiterada se incumplan las condiciones en las cuales se otorgó, o se desconozcan las obligaciones y prohibiciones a las cuales el concesionario está sujeto, en forma tal que se perjudique gravemente el interés público” -se destaca-. La norma en comento dispuso, en todo caso, que la caducidad de una concesión portuaria solo podía decretarse mediante “resolución motivada contra la cual sólo procede recurso de reposición” -se destaca-.

c) Del régimen de tarifas y otras disposiciones

113. El capítulo tercero de la ley 1ª de 1991 reguló lo atinente al régimen tarifario. Así, el artículo 19 normó el señalamiento de las tarifas, el 20 lo concerniente a la libertad de tarifas y el 21 lo relacionado con las tarifas de competencia imperfecta.

114. A partir de lo expuesto se deriva que “las sociedades portuarias que operan puertos de servicio público se encuentran obligadas a establecer y modificar sus tarifas de conformidad con las fórmulas generales para el cálculo de tarifas establecidas por la Superintendencia y allí mismo se señala la prohibición de establecer o modificar las tarifas sin observar dichas fórmulas, cuando se dispone que si las tarifas no se ajustan a las fórmulas pertinentes o si hubo modificaciones no justificadas, la Superintendencia impondrá las sanciones pertinentes”.

115. Además, según el inciso final del artículo 19 de la Ley 1ª de 1991 se deriva “igualmente la obligación de publicar las tarifas y de mantener informada a la Superintendencia. Actuar en un sentido diferente al obligado e incurrir en la prohibición señalada, son conductas que evidentemente representan ‘...infracciones a la presente Ley’, esto es a la Ley 1ª de 1991”. Esta conducta no se asocia con “la competencia desleal sino a la facultad para regular la tarifa de un servicio público y las consecuencias de la infracción a la regulación tarifaria que, como se lee en el texto, corresponde a la hoy Superintendencia de Transporte”.

116. El capítulo cuarto se refirió a las restricciones indebidas a la competencia. De esta forma, el artículo 22 puntualizó que estaba prohibido “realizar cualquier acto o contrato que tenga la capacidad, el propósito, o el resultado, de restringir en forma indebida, la competencia entre las sociedades portuarias”. A renglón seguido, hizo una lista de las actividades que podían calificarse como restricciones indebidas a la competencia:

22.1. El cobro de tarifas que no cubra los gastos de operación de una sociedad u operador portuario;

22.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa y

22.3. Los acuerdos para repartirse cuotas o clases de carga, o para establecer tarifas; 22.4. Las que describe el Título V del Libro Primero del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) sobre competencia desleal, y las normas que lo complementen o sustituyan.

117. En relación con este punto, la Sala no pierde de vista que, como lo indicó el actor en su escrito de subsanación, las conductas “asociadas a la competencia desleal, son propias de otra regulación y de la competencia de otra autoridad”. Sin embargo, debe advertirse, asimismo, que lo fijado en el artículo 41 demandado se aplica también frente al incumplimiento de otras normas como las referidas en este acápite.

118. El capítulo quinto del Estatuto de Puertos Marítimos definió las autoridades de los puertos –artículo 23–, el Consejo Nacional de Política Económica y Social y la adopción de Planes de Expansión Portuaria –artículo 24–; la Superintendencia General de Puertos –artículo 25–; la competencia de la Superintendencia General de Puertos –artículo 26–; las funciones de la Superintendencia General de Puertos –artículo 27–y la vigilancia para la seguridad.

119. El capítulo sexto normó lo atinente a las sociedades y a los operadores portuarios. En el artículo 29 previó la autorización para constituir sociedades portuarias y para vender acciones, así como se refirió a las operaciones –artículo 30–; al régimen jurídico –artículo 31– y a los operadores portuarios –artículo 32–.

d) Normas legales y reglamentarias que permiten llenar de contenido técnico los preceptos del Estatuto de Puertos Marítimos y asegurar la garantía fundamental del debido proceso

120. En el sentido anunciado cabe señalar otras normas legislativas y reglamentarias que forman parte del Estatuto de Puertos Marítimos. La intervención de la Superintendencia de Transporte trajo a colación las siguientes de orden legislativo:

Segundo: la ley 336 de 1996 “[p]or la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte” cuyo artículo 70 califica el servicio de transporte marítimo como un servicio público esencial y que en su artículo 27 determina como servicios conexos al de transporte público, los que se prestan en las instalaciones e infraestructuras portuarias.

Tercero: la ley 1682 de 2013 “[p]or la cual se adoptan medidas y disposiciones para proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias” que en sus artículos 3º, 6º y 9º establece las características que deben observar las infraestructuras de transporte; en su artículo 8º define los principios bajo los cuales se desarrollará la infraestructura que incluyen la calidad del servicio, la competitividad y la conectividad, entre otros; en su artículo 12 define los diferentes tipos de mantenimiento y el mejoramiento de la infraestructura, así como el concepto de infraestructuras logísticas especializadas y los servicios conexos al transporte.

121. A su turno, el artículo 42 de la ley 1ª de 1991 dispuso “la aplicación supletoria del régimen general sancionatorio establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) con el fin de superar cualquier laguna jurídica referente a la graduación de las consecuencias por la infracción del estatuto portuario”. Tal es el caso de las disposiciones contempladas en el artículo 1º -Finalidades de la parte primera-; el artículo 3º -Principios-; el artículo 44 que incorpora los principios de razonabilidad y proporcionalidad y el artículo 50 relativo a la graduación de las sanciones.

122. En ese sentido, será a la luz de las normas mencionadas, tanto como de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que la autoridad competente determinará si se presentó la infracción de las obligaciones o deberes previstos en el Estatuto de Puertos Marítimos que da lugar a la sanción, sin que por ello pueda derivarse una afectación a la garantía del debido proceso. A propósito de lo expuesto, cabe resaltar en este lugar lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2010.

123. En aquella ocasión la Corte Constitucional fue muy clara al destacar que la normatividad administrativa sancionadora era menos rigurosa que la aplicable en materia penal, tanto “por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, [por] los fines que persigue y [por] los efectos que produce sobre las personas”. En esa oportunidad, la Corporación concluyó que este tipo de normas no son incompatibles con la Constitución así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión.

124. La Corte puso de presente que la manera general e imprecisa en que suelen concebirse esas normas las hace más flexibles y adaptables a situaciones susceptibles de cambios y facilita que se ajusten de mejor manera a la realidad social. De ahí que no se requiera en su definición la minuciosidad y el rigor en la descripción propias de las normas penales, pues lo que se requiere es una mayor flexibilidad y adecuación típica.

125. En ese sentido también se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado cuando sostuvo que “La ‘flexibilización’ del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador lleva a la aceptación de instrumentos como las —normas en blanco, conceptos jurídicos indeterminados y normas de remisión que pueden ser legales o reglamentarias —dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía”.

e) El decreto 1002 de 1993 que reguló los artículos 41 y 42 del Estatuto de Puertos Marítimos

126. Adicionalmente, es necesario indicar que la ley 1ª de 1991 ha sido objeto de desarrollos reglamentarios. Mediante el decreto 1002 de 1993 se regularon precisamente los artículos 41 y 42 del Estatuto de Puertos Marítimos. Posteriormente, se han expedido otras regulaciones entre las que se destaca el decreto 4735 de 2009 que más adelante fue derogado y compilado en el decreto 474 de 2015. Estas normas reglamentarias deben ser leídas en conjunto con la ley 1ª de 1991, pues todas coinciden en establecer la obligación de la autoridad concedente de ejercer el control de las concesiones portuarias y facultan a la Superintendencia de Puertos Marítimos –hoy Superintendencia de Puertos y Transporte– a imponer multas, declarar la caducidad de la concesión e, incluso, ordenar la intervención de un puerto.

127. El decreto 1002 de 1993 contempló un capítulo de disposiciones generales, en el que definió el campo de aplicación –artículo 1º–. En el artículo 2º incluyó los principios de la

actuación administrativa. En la norma aludida se destaca el carácter administrativo del régimen sancionatorio, así como se advierte que el sentido y alcance de las normas se fijará con referencia “al derecho administrativo y se sujetará a los principios del debido proceso, derecho de defensa, de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción que orientan toda la actuación administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo”.

128. En el artículo 3º quedó definida la naturaleza pública de la acción sancionatoria y se dispuso que esta podrá iniciarse de manera oficiosa “por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, por información o queja presentada por cualquier persona”. No obstante, se señaló que “[n]i el informador ni el quejoso son partes del proceso y sólo podrán intervenir en él, a solicitud del funcionario encargado de la investigación, para rendir los informes que éste les requiera”.

129. En el artículo 4º se determinó que cualquier infracción al Estatuto de Puertos Marítimos da lugar a una acción sancionatoria y, asimismo, se destacó su carácter obligatorio, incluso, al margen de si se ha iniciado acción penal o el infractor se encuentra desvinculado de la actividad portuaria “siempre y cuando la sanción se imponga dentro de los 3 años de producido el acto o hecho que pueda generar la sanción”.

130. En el artículo 5º quedó fijado lo referente a la responsabilidad que surge a partir de la acción sancionatoria iniciada contra quien infringe el Estatuto de Puertos Marítimos. Allí se recalca que esta surge de manera “independiente de la responsabilidad civil o penal que el acto o hecho pueda originar”.

131. El artículo 6º se refiere a la definición previa de la sanción y al procedimiento para su aplicación. En ese sentido, precisa que una infracción contra la ley 1ª de 1991 o contra las normas que “la modifiquen, adicionen o reglamenten, será sancionada observando el procedimiento contemplado en el decreto 01 de 1984, de conformidad con [el decreto 1002 de 1993]”.

132. El artículo 7º indicó que la acción sancionatoria no sería procedente cuando se sanciona al transgresor del Estatuto de Puertos Marítimos dos veces por el mismo hecho.

133. El artículo 8º prevé lo relacionado con la caducidad de las sanciones y dispuso que, al margen de una determinación en contrario, la facultad atribuida a las autoridades administrativas para imponer sanciones “caduca a los 3 años de producido el acto o hecho que pueda ocasionarlas”.

134. El artículo 9º contempló el principio de imparcialidad e indicó que a los funcionarios que realicen investigaciones sobre infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos, practiquen pruebas o pronuncien decisiones definitivas, “se les aplicarán las causales de recusación previstas en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo y se procederá de conformidad con [esa] disposición”. Añadió que, con el objeto de resolver el impedimento o, la recusación, “se considera como superior inmediato del investigador, al Superintendente General de Puertos”.

135. El segundo capítulo contempló disposiciones sobre la actuación administrativa. Así, definió lo concerniente al término para resolver las investigaciones –artículo 10–; el traslado a otras autoridades –artículo 11–; las medidas que deben adoptarse en caso de que la actuación administrativa se inicie ante un funcionario que carece de competencia –artículo 12–; la citación de terceros que puedan estar interesados directamente en los resultados de la decisión –artículo 13–; los medios de prueba y el valor de estas –artículo 14–; los elementos que debe contemplar el informe que presente el funcionario a quien la Superintendencia General de Puertos haya encomendado realizar la investigación –artículo 15–; el mandato de motivar la decisión que se adopte –artículo 16–; el recurso de reposición contra la resolución que ponga fin a la actuación administrativa –artículo 17–; las copias para las autoridades mencionadas en el artículo 10 de la Ley 1ª de 1991 –artículo 18–; el Libro de Control en el que se dejará consignada la información de las actuaciones surtidas en desarrollo del procedimiento establecido en el Decreto, hasta su culminación definitiva –artículo 19–.

136. En el capítulo tercero, el Decreto reglamentario dispuso lo relativo a las sanciones por infracción de la Ley 1ª de 1991 y normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten. En este sentido, dispuso:

PARÁGRAFO. Una vez ejecutoriada la resolución por la cual se impone una multa, de conformidad con el presente Decreto, prestará mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva,

según lo establece el artículo 68 numeral 1 del Código Contencioso Administrativo.

2) Suspensión temporal del derecho a realizar actividades en los puertos. Podrá, igualmente prohibirse que un determinado usuario de los puertos los use de nuevo o preste allí sus servicios hasta por el término de un año.

3) Caducidad de la concesión o licencia portuaria o autorizaciones del infractor.

4) Cuando las sanciones anteriores no sean efectivas o perjudiquen injustificadamente a terceros, la Superintendencia General de Puertos podrá directamente intervenir un puerto, en los términos previstos por el artículo 27 numeral 27.9 de la Ley 01 de 1991.

137. Como se deriva de lo expuesto y, lo recordó la jefe del Ministerio Público, la norma objeto de análisis previó una correlación genérica entre las faltas y las sanciones previstas en el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos, lo que suele ser la tendencia en el derecho administrativo sancionador. El legislador optó por un modelo que permite dar una aplicación a las sanciones, de modo que se atienda a la especialidad de la materia y que depende, en gran medida, de criterios técnicos.

138. Como también lo reconoció la Vista Fiscal esta correlación genérica entre faltas y sanciones no es extraña en el derecho administrativo sancionador. Este tipo de correlación ha sido considerada válida por la Corte Constitucional de manera reiterada, cuandoquiera que el ámbito de apreciación que se reconoce a la autoridad administrativa competente para imponer las sanciones se sujeta a unos criterios fijados por el legislador.

139. En el asunto que examina el contexto normativo en el que se inserta el Estatuto de Puertos Marítimos permite identificar los elementos principales de las obligaciones o deberes cuya infracción podrá dar paso a la sanción, así como hace factible igualmente determinar la autoridad encargada de imponerla, los criterios para graduarla y las fronteras que deben observarse en ese cometido.

140. Esto es así, porque, como quedó dicho, el artículo 42 de la Ley 1ª de 1991 previó que en tanto el Estatuto de Puertos Marítimos no disponga algo distinto, las autoridades portuarias deberán aplicar el procedimiento administrativo previsto en el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) o en las normas que lo complementen o reformen". En este

caso, deben aplicar lo dispuesto en la ley 1437 de 2011 “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

141. A lo anterior se agrega un conjunto de previsiones legales técnicas dirigidas a precisar el contenido de los deberes previstos en las normas del Estatuto de Puertos Marítimos y la remisión del artículo 42 de ese Estatuto a la ley 1437 de 2011 en materia de procedimiento sancionatorio administrativo y al decreto 1002 de 1993 que reguló, precisamente, los artículos 41 y 42 de la ley 1ª de 1991 en los términos que quedaron reseñados líneas atrás.

142. En la parte considerativa de la presente sentencia se destacó que la determinación de los deberes y obligaciones que deben ser observados y cuya infracción daría lugar a que la administración –la Superintendencia de Puertos y Transporte–, imponga las sanciones previstas en el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos puede hacerse acudiendo a criterios técnicos, lógicos y empíricos de conocimiento de los diferentes actores, en este caso, del medio marítimo. Por tanto, es factible tomar en cuenta la forma en que se cumple la norma en el contexto de los usuarios de los puertos para precisar la correlación genérica entre la infracción a las normas incorporadas en la ley 1ª de 1991 y las sanciones previstas en el artículo 41 de ese Estatuto.

143. Existe, por tanto, un conjunto de normas generales y específicas que, “regulan toda la actividad portuaria, dispuestas en leyes, decretos y reglamentos”. Ciertamente, la manera como se redactan estas normas no obedece a los cánones exigidos por el derecho penal. A propósito de este aspecto, cabe destacar que, como se indicó en las consideraciones de la presente sentencia, el derecho administrativo sanciona, precisamente, las infracciones a los deberes u obligaciones previstas en la ley o normas que regulan la materia y no las conductas en sí mismas, como sucede en materia penal. En ese sentido se entiende que la potestad sancionadora que la Ley 1ª de 1991 le confirió a la Superintendencia de Puertos y Transporte lo que buscar es preservar el orden jurídico institucional, en este caso, el que rige este sector específica y altamente técnico de la actividad portuaria marítima.

144. En fin, siempre debe considerarse que las sanciones en materia administrativa tienen una finalidad normativa y este objetivo es el que debe inspirar la actuación de la autoridad facultada para imponer las sanciones, a saber, la de evitar que las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos atenten contra la integridad de los bienes jurídicos cuya protección se

encuentra garantizada por las normas legales que lo integran.

145. Por tanto, no es cierto lo afirmado por el accionante, en el sentido de que en la ley 1ª de 1991 no existe una descripción de normas susceptibles de ser deónticamente calificadas con toda claridad y detalle o que sobre ellas no quepa establecer una correlación directa entre las normas descritas y la sanción legal que podría aplicarse por su infracción. Si bien esta correlación es general, existen previsiones legales y reglamentarias que permiten precisarlas e impiden un ejercicio arbitrario y desproporcionado de la actividad sancionatoria administrativa en esta específica materia.

2.3.2. Motivos por los cuales el uso de conceptos indeterminados a la hora de graduar las sanciones previstas en el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos no es incompatible con el principio de tipicidad

146. Como quedó dicho, la ley 1ª de 1991 contiene obligaciones generales y específicas. Quienes se dedican a la actividad portuaria deben conocerlas y respetarlas. Por su parte, el artículo 41 bajo examen previó un grupo “de sanciones especializadas del sector portuario (multas hasta por el equivalente de 35 días de ingresos brutos del infractor, suspensión temporal del derecho a realizar actividades en los puertos, intervención de puerto y caducidad de las concesiones, licencias o autorizaciones), así como criterios técnicos de aplicación de estas (impacto de la infracción sobre la buena marcha de los puertos y de las instituciones portuarias, reincidencia, colaboración con las autoridades y afectación a terceros)”.

147. El hecho de que la ley contenga obligaciones de ineludible cumplimiento y que el artículo 41 especifique que las infracciones a esta podrán dar lugar a sanciones, muestra que si, en efecto, se da un margen a la administración para graduar las sanciones, todas ellas están definidas de antemano en el artículo 41, de modo que quien infrinja las normas no será sorprendido con las sanciones que la administración podrá imponer y, de todos modos, tiene derecho a que se le respeten en debida forma las garantías fundamentales del debido proceso.

148. En consecuencia, conocidas las obligaciones y, la amplitud con que pueden fijarse las

sanciones no existe una indeterminación absoluta, pues el eventual sancionado sabe de antemano que las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos y, solo estas, darán lugar a este tipo de sanciones y no a otras.

149. Además, a juicio de la Sala Plena, las sanciones fueron debidamente determinadas por el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 en su naturaleza, cuantía y término. Por lo tanto, no dan lugar a la subjetividad de la administración al momento de imponerlas y se ajustan a los principios de legalidad y tipicidad. En cuanto a su naturaleza, es claro que las sanciones previstas en el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos son, como se mencionó, de multa, suspensión temporal del derecho a realizar actividades en los puertos, intervención de un puerto o la caducidad de las concesiones, licencias o autorizaciones del infractor.

150. En relación con la multa, la disposición precisó el límite máximo “hasta por el equivalente de 35 días de ingresos brutos del infractor” y determinó que esto sería calculado teniendo como base “sus ingresos en el mes anterior a aquel en el que se impone la multa”. La norma definió, asimismo, que el monto de la multa se graduará teniendo en cuenta, por un lado, “el impacto de la infracción sobre la buena marcha de los puertos y de las instituciones portuarias” y, por el otro lado, si se trata o no de una reincidencia. Igualmente, el artículo 41 advirtió que en el evento de que el infractor no ofrezca “información suficiente para determinar el monto [de la multa]”, se aplicarían las otras sanciones previstas en la norma.

151. En efecto, la norma objeto de examen en la presente ocasión ofrece a la administración un margen amplio para graduar la sanción de multa. De un lado, se refirió a “la buena marcha de los puertos y las instituciones portuarias”. Del otro lado, aludió a si se trata o no de una infracción reincidente. Por último, dejó claro que en caso de que el infractor no proporcione información suficiente para imponer la sanción de multa, entonces se podrán imponer otras sanciones previstas en el artículo 41.

152. Ahora bien, expresiones ciertamente indeterminadas como “eficiencia” o “buena marcha de los puertos y de las instituciones portuarias” podrían ser precisadas si se toman en cuenta “criterios técnicos u otras disposiciones normativas que integran el subsistema normativo en cuestión, como sería el caso de la ley 105 de 1993, la ley 336 de 1996 o la ley 1682 de 2013. Por tanto, si bien la referencia prevista en la norma es genérica, no deja

abierto un campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones.

153. Se conoce que el sector portuario reviste una complejidad técnica. Precisamente, esta circunstancia fue registrada por el legislador en el artículo 41 bajo análisis, en la medida en que confirió a la autoridad administrativa cierto margen para definir la sanción aplicable de acuerdo con las circunstancias del asunto en particular, sin que quepa afirmar –como lo sostuvo el demandante–, que los elementos de la infracción administrativa quedaron sujetos a la discrecionalidad absoluta. Esta aseveración no concuerda con el contexto normativo en el que se encuentra insertado el artículo 41, pues allí se definieron con rango legal y de manera clara las sanciones que está en condición de aplicar la autoridad administrativa, sin que los márgenes de graduación y fijación de la sanción puedan traducirse en arbitrariedad estatal.

154. En efecto, los elementos de determinación de las sanciones no solo quedaron incluidos en la ley 1ª de 1991, como ya se indicó, sino que se desprenden de la Constitución –artículos 29 y 209–; del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –artículos 1º, 3º, 44 y 50– , así como de las normas legales y reglamentarias que rigen el sector. Al respecto cabe tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 4º del decreto reglamentario 1002 de 1993 que señala la obligatoriedad de las disposiciones del Estatuto de Puertos Marítimos cuyas norma quedaron reseñadas en líneas precedentes.

155. Ahora bien, entre las sanciones que es factible imponer a la luz de lo previsto en el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 se encuentra también la de prohibir que el infractor del Estatuto de Puertos Marítimos use de nuevo los puertos o preste sus servicios allí. En este caso la sanción no podrá sobrepasar el término de un año.

156. Finalmente, la norma incorporó también la sanción que denominó “intervención de un puerto”. En relación con esta sanción, dejó claro que se refería a aquella prevista en el numeral 28.9 del artículo 28 de la Ley 1ª de 1991 pero con una advertencia, a saber: que la intervención solo podrá adoptarse como sanción siempre y cuando las otras sanciones incluidas en el artículo 41 no sean efectivas o perjudiquen injustificadamente a terceros.

157. Acerca del primer aspecto, esto es, de la posibilidad de imponer la sanción de intervención por ineffectividad de las otras sanciones previstas en el artículo 41 bajo examen,

la Sala Plena considera que lo que plantea el inciso aludido se relaciona con el concepto de eficacia de la norma en sentido sociológico y jurídico. Esto es, con la forma cómo o el grado en qué las otras sanciones previstas en el artículo 41 se cumplen efectivamente en la realidad –se destaca–.

158. En ese sentido, una lectura escalonada del artículo 41 permite visualizar que la administración podría aplicar la sanción de intervención de un puerto únicamente cuando las otras sanciones previstas en la norma sean insuficientes para lograr el fin buscado. Dicho de manera distinta, si con las otras sanciones se protegen los bienes jurídicos que pretende la norma infringida, como lo podrían ser los bienes entregados en concesión, la prestación adecuada del servicio, la competencia leal, entre otros, entonces no sería factible acudir a la sanción de intervención de un puerto.

159. Es importante reiterar en este lugar que la aplicación de las sanciones debe ajustarse a las exigencias legales y reglamentarias, esto es, a lo dispuesto en la ley 1437 de 2011 y al decreto 1002 de 1993. En ese sentido, la imposición de la sanción de intervención de un puerto debe efectuarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

160. La sanción de intervención de un puerto se impondrá de manera razonable si se verifica que la aplicación de las otras sanciones previstas en el artículo 41 no resultó eficaz para cumplir con los fines buscados. Estos aspectos deben evaluarse a la luz de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Calificar tales circunstancias corresponderá a la Superintendencia de Puertos y Transporte que es la autoridad especializada en la materia y cuenta con los insumos indispensables para adoptar una decisión objetiva que atienda las especificidades del caso, así como “la concreción del hecho para graduar la aplicación de la sanción, descartándose, con ello, una presunta violación al principio de tipicidad en aplicación a la flexibilidad de este que, la especialidad de la materia demanda el presente asunto”.

161. También deben valorarse de cara a los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad. Por consiguiente, en aras de aplicar la sanción de intervención de un puerto, resulta indispensable corroborar si la sanción redundará en el efectivo cumplimiento de las obligaciones y deberes derivados del Estatuto de Puertos Marítimos. Al paso, ha de indagarse si no es del caso llegar a esta misma finalidad con sanciones menos severas a la de intervención de un puerto, aunque con su mismo efecto. Por último, debe determinarse si

en el caso concreto la imposición de la sanción de intervención compensa la limitación a los derechos del sancionado. Con todo, como se indicó, la eficacia de las sanciones es una cuestión que debe evaluarse caso a caso y de acuerdo con el impacto de estas en un determinado puerto.

162. En lo que se refiere al segundo aspecto, esto es, a la necesidad de acudir a la sanción de intervención de un puerto cuando las demás sanciones o la caducidad “perjudiquen injustificadamente a terceros”, cabe señalar que la ley 1ª de 1991 –artículos 9, 10 y 13– y el decreto 1002 de 1993 –artículo 13– contemplan las figuras de la intervención, la citación y la oposición de terceros, de manera que estos puedan expresarse sobre las eventuales infracciones con las que se han visto afectados, si ello fuera el caso, y, a partir de estas consideraciones y en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la respectiva autoridad sancionatoria acumularía criterios suficientes para proferir la correspondiente decisión.

163. De cualquier modo, la Sala Plena considera que la afectación a terceros, como consecuencia de la aplicación de una sanción, es una cuestión que debe evaluarse caso a caso y de acuerdo con las circunstancias de cada uno de los puertos y el impacto de cada una de las medidas (eficacia), sin perjuicio de analizar su razonabilidad y proporcionalidad. Al respecto hay que señalar que el decreto 1002 de 1993 –referenciado líneas atrás–, dispuso en su artículo 20, la intervención de la Superintendencia General de Puertos –hoy Superintendencia de Puertos y Transporte– en los términos previstos en el artículo 27.9 de la ley 1ª de 1991, cuando las otras sanciones no sean efectivas y tales infracciones afecten, injustificadamente, a terceros.

164. Es de notar que la formula indicada en líneas precedentes no es ajena a los regímenes en materia de derecho administrativo sancionador. Por ejemplo, el artículo 81 de la ley 142 de 1993 establece las sanciones que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios puede imponer a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas y las clasifica según la naturaleza y la gravedad de la falta. Entre otras sanciones, el numeral 7 de dicho artículo dispone: “[t]oma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás

no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros” –se destaca-. No se trata, entonces, de una fórmula ajena al derecho administrativo sancionador y que, en todo caso, aunque indeterminada, puede determinarse. De ahí la naturaleza principalmente disuasoria o preventiva de las sanciones y la necesidad de sopesar la eficacia de estas para pasar a las sanciones más graves cuya implementación –cabe repetirlo una vez más- solo tendrá lugar siempre y cuando se cumpla con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

165. Como se sigue de lo expuesto, es cierto que el artículo 41 del Estatuto de Puertos Marítimos le confirió a la administración –Superintendencia de Puertos y Transporte- un margen amplio para graduar las sanciones. No obstante, esta tarea debe ser ejercida de acuerdo con los límites que se desprenden de la Constitución –artículos 29 y 209-; del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –artículos 1º, 3º, 44 y 50-, así como de las normas legales y reglamentarias que rigen el sector. De ahí que existan suficientes previsiones para evitar riesgos de desproporción y arbitrariedad administrativa.

166. A la luz de las consideraciones que anteceden, resulta factible para la Sala concluir que la norma acusada no desconoció el principio de tipicidad que el accionante asoció con la noción de conceptos jurídicos indeterminados. Como lo puso de presente la Vista Fiscal, se trata de circunstancias cuya existencia resulta posible determinar de modo razonable, “si se acude a criterios técnicos, lógicos y empíricos de conocimiento de los diferentes actores el medio marítimo, que en todo caso, encuentran lineamientos en la normativa sobre la materia, así como límites en el principio de razonabilidad”.

167. Por los motivos expuestos, la Sala Plena declarará exequible el artículo 41 de la ley 1ª de 1991, por el cargo analizado en la presente sentencia.

. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único.-DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 41 de la ley 1ª de 1991 “[p]or la cual se expide el estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”, por el cargo analizado en la

presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

A LA SENTENCIA C-211/24

Referencia: Expediente D-15.546

Accionante: Diego Bernal Corredor

Asunto: Demanda inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 “[p]or la cual se expide el estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

2. Con el acostumbrado respeto por la posición mayoritaria de la Sala, salvo mi voto en la decisión adoptada. Considero que en este escenario no se cumplen los presupuestos jurisprudenciales para que, sin desconocer el grado de flexibilidad admisible en la verificación del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, se entienda que la norma acusada alcanza el umbral constitucional.

3. Para explicar mi postura al respecto se estructurará una fórmula metodológica basada en los mismos fundamentos dogmáticos de la sentencia. En ella se explicó que, conforme los lineamientos decantados en providencias de esta corporación como las sentencias C-242 de 2010 y la C-044 de 2023 (ampliamente reiteradas en la providencia), pueden admitirse disposiciones de orden sancionatorio genéricas siempre que: (i) en la ley se fijen los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) cuando se haya previsto un tipo en blanco (esto es, grosso modo, cuando para definir el supuesto de hecho sancionable el Legislador remite a otra disposición normativa), las remisiones que existan deben ser precisas o exponer criterios que hagan factible determinar con claridad la conducta, y (iii) pueda identificarse la sanción a imponer o existan criterios para determinarla de manera clara.

4. Teniendo en cuenta estos presupuestos, se analizará cómo se sustentó en la sentencia su cumplimiento y se expondrá la valoración propia.

A. A. Primer presupuesto: que en la ley se fijen los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada.

5. En la sentencia se dice que “[aunque] el Estatuto de Puertos Marítimos no lo dijo expresamente, las normas que desarrollan o reglamentan a la Ley 1ª de 1991 también se encuentran llamadas a servir de referente para [la] tarea [constitucional del Estado de planificar y racionalizar la actividad portuaria]” y, por ende, sirven para hacer determinables las sanciones y este método “suele ser la tendencia en el derecho administrativo sancionador [... a fin de que se] apli[quen sanciones basadas en] criterios técnicos” dada la necesaria correlación del ejecutivo a partir de las normas reglamentarias.

6. En consecuencia, explica que “[s]i bien esta correlación [entre norma descrita y sanción] es general, existen previsiones legales y reglamentarias que permiten precisarlas e impiden un ejercicio arbitrario y desproporcionado de la actividad sancionatoria administrativa en esta específica materia” y ello no equivale a que exista una indeterminación insuperable o que soslaye el principio de legalidad, dado que el artículo 3º de la Ley 1 de 1991 contempla la necesidad de normas complementarias para asuntos técnicos, de manera que, al momento de calificar e imponerse una sanción, debe tenerse en cuenta la plenitud del sistema normativo portuario para definir si hubo o no una infracción. Precisa la sentencia que ya en

varias oportunidades la Corte ha prohijado la constitucionalidad de remisiones normativas para completar tipos en blanco en materia sancionatoria administrativa.

7. Valoración: Al respecto, se estima que ese razonamiento es desacertado. El artículo 41 estudiado (única disposición normativa dedicada a la parte sancionatoria de la Ley 1 de 1991) no contiene inmersa una identificación de los “elementos básicos de las conductas sancionables” y aunque contenga una remisión interna, ésta no satisface el presupuesto en mención.

8. Obsérvese que, con la finalidad de hacer determinable la sanción, el legislador consideró suficiente anunciar en el artículo 41 en cuestión, que se configura una conducta sancionable cuando ocurre una infracción a los mandatos de esa misma ley. Entonces, bajo ese entendido, lo primero que se destaca es que, aun cuando en la sentencia se pretende validar una interpretación sistémica para calificar las conductas a partir de normas complementarias, lo cual en ocasiones se ha avalado por la Corte, en este caso, a diferencia de aquellos, no se tuvo en cuenta que no se está cumpliendo con la reserva de ley, en la medida en que las remisiones normativas para aspectos sancionatorios por su naturaleza deben ser autorizadas por el legislador y aquí él no hizo nota expresa de autorizar con ese fin las reglamentaciones complementarias.

9. Es cierto, como ya se anotó, que la Corte sí ha prohijado la constitucionalidad de remisiones a normas complementarias, pero incluso revisando las providencias citadas en la sentencia para sustentar esa afirmación (C-044 de 2023 y C-699 de 2015), es claro que el legislador, específicamente en la disposición normativa que plantea la sanción, añadió la autorización para que pueda haber remisión a reglamentos complementarios. De hecho, en la C-699 de 2015, aun con que el legislador lo permitió, la Corte declaró inexecutable la remisión porque allí la norma necesariamente permitía el diseño de conductas sancionables al ejecutivo -contrariando la reserva de ley- y no había una remisión con identificación precisa sino amplia.

10. Vale agregar que también puede llegar a pensarse que, en todo caso, la pretendida interpretación sistémica sigue siendo válida, no obstante, precisamente en esta Sentencia C-699 de 2015, la Corte no usó como criterio para superar la falencia que provocó la inexecutable, el hecho de que en otros apartes de la norma allí estudiada también había

indicaciones sobre regulaciones complementarias de orden técnico que debían reglamentarse por el ejecutivo. En otras palabras, en esa ocasión, aun cuando la Ley avaló normativas complementarias para reglar aspectos técnicos, ese hecho no permitió considerar constitucional dicha disposición.

11. Así, pues, comoquiera que en materia portuaria solo es posible definir el estudio de las conductas sancionables a partir de la ley, al estudiar el texto legal, tal como se hizo en la sentencia, se puede apreciar que su contenido es muy general y, por consiguiente, no se cumple con el primer presupuesto. Nótese que, a pesar del esfuerzo realizado en la sentencia por describir puntualmente cómo la Ley 1 de 1991 sí contiene preceptos con aptitud suficiente para anunciar aquellos elementos básicos de las conductas, la descripción típica es precaria.

12. Al tener como infracción cualquier incumplimiento a sus propias disposiciones, es un panorama abierto con el que podría incluso afirmarse que, por ejemplo, presentar una solicitud de concesión portuaria sin el lleno de requisitos previstos en el artículo 9º podría generar una sanción. En ese hipotético caso, en la práctica, lo único que eventualmente no haría gravoso el asunto es que el monto de la multa dependería de la valoración que se haga sobre el impacto que ese hecho provocó “a la buena marcha de los puertos”, situación en la que, en principio, pareciera que no hay impacto y por ende tampoco sanción, pero lo que se quiere evidenciar es que la norma es muy amplia e implica un desgaste de adscripción valorativa en una multiplicidad de casos que realmente desdibuja la presencia de una ilación precisa de los “elementos básicos” para que una conducta sea sancionada.

B. Segundo presupuesto: cuando haya previsto un tipo en blanco, las remisiones que existan deben ser precisas o debe exponer criterios que hagan factible determinar con claridad la conducta.

13. En línea directa con lo anterior, la sentencia expone sobre este presupuesto que la previsión genérica del artículo 41 se especifica con el contenido mismo de la Ley 1ª de 1991 y la normativa relacionada con la actividad portuaria (autorizada por el artículo 3º), pues, “existen previsiones legales y reglamentarias que permiten precisar [las conductas reprochables] e impiden un ejercicio arbitrario y desproporcionado de la actividad sancionatoria administrativa en esta específica materia”. Explica que tales elementos para

determinar las sanciones están contemplados en diversas normativas, incluyendo la Constitución, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como otras regulaciones del sector portuario.

14. Valoración: Sobre esa apreciación resulta imperioso recordar que los derroteros jurisprudenciales sobre la remisión normativa en temas sancionatorios administrativos han definido que ésta, para ser validada, “debe ser precisa [, pues, s]e permite la conexión de un cuerpo normativo a otro que esté previamente determinado, garantizándole a los destinatarios de la norma conocer con prelación en qué consiste la infracción”. Bajo ese entendido, no se cumple con el segundo presupuesto, ya que la remisión normativa que la sentencia está permitiendo para entender satisfecho el principio de legalidad es una remisión imprecisa, amplia, inferida y que, como ya se anotó en líneas precedentes, contraría la reserva legal por estar autorizada expresamente por el legislador.

15. Con la intención de no hacer tautológica la ilación de argumentos de este salvamento, con respecto a este punto es suficiente mencionar que ya se anotó que el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 deja abierta una extensa posibilidad de adscripciones para aplicar sanciones (amplitud) y se explicó por qué se percibe ello; ese hecho sirve al tiempo para comprender la imprecisión de la remisión normativa al momento sancionar: no existe una tipificación, cuando menos determinable, de cuáles conductas merecen sanción, lo cual lleva a que la autoridad administrativa, al momento de definir una situación particular, ejecute un ejercicio más intuitivo que de atribución legal o construcción de silogismos, pues, tendría que realizar inferencias sin tener certeza de la premisa que da lugar a una conclusión determinada.

C. Tercero: que pueda identificarse la sanción a imponer o existan criterios para determinarla de manera clara.

16. La sentencia sobre este punto dedica muy poco. Solo dice que, teniendo en cuenta la reglamentación técnica complementaria, se podría asumir que la “buena marcha” como criterio para dosificar una sanción, consistirá en acatar esas directrices reglamentarias y ello define la claridad de la sanción a imponer conjugándolo con lo previsto en el artículo 50 del CPACA para la graduación de esta (lo cual permite el artículo 42 de la ley 1 de 1991).

18. En otras palabras, el ejercicio de verificación de ocurrencia de una conducta a partir de un concepto indeterminado es distinto del ejercicio para cuantificar una sanción. Una cosa es calificar si algo puede ser reprochable siguiendo los principios que rijan la materia y otra sustancialmente más compleja es medir la nocividad de una conducta para la graduación de la sanción. Las medidas de un impacto hechas por la autoridad administrativa encargada de sancionar no presentan en este caso unos parámetros fijos que permitan conocer previamente con claridad cómo se cuantifica una sanción y, por ende, dejan al administrado sin un piso jurídico comprensible acerca de cuál será la consecuencia desfavorable de cometer una u otra infracción a la Ley 1ª de 1991.

19. Con ello se obvia la premisa de que “[e]l principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento. Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, 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. Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa”.

20. En los términos anteriores dejo consignado mi salvamento de voto respecto de la sentencia C-211 de 2024, proferida por la Sala Plena, con el respeto que profeso por la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Expediente D-15.546

