

Sentencia C-853/05

POTESTAD SANCIÓNADORA DEL ESTADO-Modalidades

SANCIÓN DISCIPLINARIA-Concepto

DERECHO ADMINISTRATIVO CORRECCIONAL Y DERECHO PENAL-Diferencias

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIÓNADOR-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCIÓN-Presupuestos

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCIÓN-Elementos

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIÓNADOR-Flexibilización razonable de la descripción típica

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Facultad para establecer sanciones por infracción de disposiciones sobre encaje monetario

SUPERINTENDENCIA DE VALORES-Facultad para imponer multas por realización de operaciones no representativas de la situación del mercado

NORMAS DE REENVIO-Condiciones para que sea constitucional/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Habilitación a la autoridad para incluir conductas no descritas o imponer sanciones distintas a las establecidas/REGLAMENTO AERONAUTICO-Atribución de la autoridad administrativa para fijar criterios en la imposición de sanciones

En ejercicio de la cláusula general de competencia el Congreso puede acudir a la figura del reenvío de normas siempre que ella sea clara y se refiera a un texto o textos definidos. Pero, es claro que si dicha remisión habilita a la autoridad para cambiar el procedimiento establecido, para incluir conductas no descritas o para imponer sanciones distintas, sí se viola el principio de legalidad y por contera la reserva de ley toda vez que el legislador ordinario estaría haciendo un traslado indefinido e ilimitado de su potestad legislativa, frente al juzgamiento de particulares, a personas naturales o jurídicas del sector aeronáutico. El primer inciso del artículo 55 de la Ley 105 de 1993 contempla sin duda la figura de la remisión, justamente cuando señala que las infracciones sancionables son aquellas

violaciones a los reglamentos aeronáuticos y a las demás normas que regulan las actividades propias del sector. Sin embargo, en el parágrafo demandado lo que hizo el legislador fue atribuirle a la autoridad administrativa la facultad de fijar criterios para la imposición de las sanciones. Ahora bien, si se hace una lectura aislada del parágrafo objeto de demanda, esto es, desconociendo las previsiones hechas por el legislador en el resto del artículo 55, podría llegarse a la conclusión que el mismo es contrario a la Carta Política, justamente por desconocer el principio de legalidad. Empero, analizado el parágrafo dentro del contexto en el que se encuentra -el artículo 55- se advierte que se dirige tan sólo a complementar la actividad legislativa a través de la fijación de unos criterios para perfeccionar el procedimiento punitivo. De la lectura íntegra del artículo en comento se concluye que en efecto el legislador estableció los elementos mínimos del principio de legalidad. Si bien dejó al reglamento aeronáutico la fijación de los criterios para la imposición de las sanciones contempladas en la norma, es claro que dichos criterios no pueden ser otros que los referidos a aspectos técnicos propios del sector aeronáutico, puesto que los jurídicos fueron reseñados en la ley. En esa medida, no existe un traslado indefinido e ilimitado a la autoridad administrativa por parte del legislador.

REGLAMENTO AERONAUTICO-Clases de sanciones

REGLAMENTO AERONAUTICO-Circunstancias que atenúan la sanción

REGLAMENTO AERONAUTICO-Procedimiento para la aplicación de las sanciones

REGLAMENTO AERONAUTICO-Medidas preventivas inmediatas

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL-Fijación de criterios técnicos del reglamento aeronáutico/REGLAMENTO AERONAUTICO-Debe preservar la reserva de ley en las conductas reprochables/REGLAMENTO AERONAUTICO-Debe respetar el debido proceso y principio de legalidad

Es absolutamente admisible que la fijación de los criterios técnicos se haya confiado a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, pues la especificidad, complejidad y variabilidad de los mismos exigen que sea una autoridad especializada en la materia y con amplio conocimiento en temas de transporte aéreo la que, a través de reglamentos aeronáuticos, se encargue de establecerlos. Con todo, si bien resulta constitucionalmente

admisible que la ley haya deferido a la autoridad administrativa la facultad para establecer los aspectos técnicos, ello no implica que tal atribución sea ilimitada. En efecto, la regulación que se haga sobre el tema en los reglamentos aeronáuticos debe consultar las exigencias constitucionales propias del derecho sancionador y respetar el debido proceso y el principio de legalidad. Así, se debe preservar la reserva de ley en la descripción de las conductas reprochables; el reglamento debe ser preexistente a la conducta y debe definir con absoluta claridad los criterios técnicos a imponer, sujetándose en todo caso a la ley. No son admisibles los criterios ambiguos o indeterminados y es imprescindible que se tengan en cuenta siempre los bienes jurídicos a proteger en el ámbito aeronáutico. En esta misma dirección, el reglamento deberá precisar el tipo de sanción -obviamente dentro de las señaladas en la ley- que corresponde a cada conducta reprochable.

Referencia: expediente D-5637

Demandada de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993

Actor: Fernando Abello España

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial n.º 41.158 del 30 de diciembre de 1993:

“LEY 105 DE 1993

(diciembre 30)

“por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

(...)

ARTÍCULO 55. Régimen Sancionatorio. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector, por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico.

Las sanciones aplicables son: amonestación; multa hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales; suspensión o cancelación de licencias, matrículas, registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad. Estas sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia.

Las sanciones se aplicarán previo traslado de cargos al acusado, quien tendrá derecho a presentar sus descargos y solicitar pruebas dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Contra la resolución sancionatoria sólo procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Cuando se trate de infracciones detectadas en flagrancia, cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria a juicio de las autoridades aeronáuticas, se tomarán las medidas preventivas inmediatas que sean necesarias para neutralizar la situación de peligro creada por el infractor, las cuales pueden incluir medidas de conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual se contará con la colaboración de las autoridades policivas.

PARÁGRAFO. El reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo”.

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que el parágrafo acusado infringe los artículos 29 y 150 -numeral 10- de la Constitución.

Manifiesta que el legislador omitió reglamentar integralmente el debido proceso administrativo que debe seguirse para la imposición de las sanciones previstas en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993, pues en el parágrafo objeto de demanda no remitió a un procedimiento preexistente, sino por establecer en el futuro.

Asegura que para que una remisión sea válida es necesario que la norma a la cual se hace el envío exista previamente, cuestión que se echa de menos en la norma acusada. Al respecto sostiene que en el parágrafo no se está incorporando una ley o texto, no se está haciendo el envío a un procedimiento identificable y no se está incluyendo en la ley un procedimiento previo y específico, lo cual denota una concesión de la potestad legislativa, disfrazada de remisión, a una autoridad administrativa.

Con tal proceder -expresa el actor- se viola el principio de legalidad en los dos principios que lo integran: reserva legal y tipicidad. Señala que al haberse habilitado al ejecutivo para expedir el procedimiento y reformarlo en cualquier momento se desconoció el principio de reserva legal, la facultad de legislar conferida por el artículo 150 de la Carta y los requisitos que exige el numeral 10 ibídem.

IV. INTERVENCIONES

1. Harold Iguarán Ballesteros, obrando como apoderado del Ministerio de Transporte, presenta escrito dirigido a sustentar la constitucionalidad del parágrafo demandado.

Asegura que el transporte es un servicio público cuya regulación, dirección, control y vigilancia corresponde al Estado. En ese orden, las autoridades administrativas del sector transporte, en ejercicio de su función de control y vigilancia, pueden, como facultad derivada, imponer sanciones a las empresas que infrinjan las normas.

2. Ricardo Alvarez Ospina, actuando en su calidad de apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, solicita que el parágrafo acusado sea declarado ajustado a la Carta Política.

Manifiesta que la Aeronáutica Civil pertenece a la Rama Ejecutiva y que por virtud de la descentralización se le encomienda la organización de un servicio público esencial y la administración de determinados bienes de la Nación. Como autoridad aeronáutica en Colombia -agrega- regula y controla el servicio público de transporte aéreo, a través de los reglamentos aeronáuticos, contemplados en el artículo 1782 del Código de Comercio.

Afirma que conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional¹, los principios que rigen en materia penal -entre ellos el de legalidad- no son aplicables con la misma rigidez al proceso administrativo, como en efecto lo es el contemplado en los reglamentos aeronáuticos.

De otra parte, asegura que, contrario a lo sostenido por el actor, el legislador no omitió reglamentar el debido proceso puesto que en el inciso 4 del artículo 55 de la Ley 105 de 1993 se contempla el procedimiento que debe adelantarse para proceder a imponer la sanción correspondiente. Además, señala que en los reglamentos aeronáuticos de Colombia se plasman los principios rectores de las actuaciones administrativas de conformidad con la Constitución, el Código Contencioso Administrativo y la Ley 489 de 1998.

Expone que al especificar el parágrafo demandado que la Aeronáutica fijará los criterios para la imposición de las sanciones, lo que hace es prever que en el reglamento respectivo se especifique la forma como se van a imponer las sanciones, para lo cual se hace necesario identificar cada conducta sancionable, estableciendo parámetros. Y, a la Aeronáutica, al ser una entidad especializada de carácter técnico, le corresponde establecer los criterios, los fundamentos y los parámetros en un tema que está conforme a su especialidad, sin desconocer los definidos directamente por el legislador en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993. Por tal motivo -continúa- no se desconoce el principio de tipicidad, pues allí se

establecen todos los elementos para la sanción: el término, la cuantía, el mínimo y máximo, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento a seguir.

Expresa que según lo dispuesto en el artículo 9 de la misma Ley 105 de 1993, el legislador facultó no sólo a dicha Unidad Administrativa sino también a otros entes para sancionar.

Finalmente, agrega que cuando el demandante afirma que el parágrafo acusado hace una remisión a una norma inexistente, olvidó que antes de la expedición de la mencionada Ley ya existía un régimen sancionatorio contenido en la Resolución 1450 de 1974 y en la Ley 3 de 1977 que le dio facultades a la entidad para imponer sanciones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993.

Sostiene que la potestad sancionadora del Estado se manifiesta a través de distintas modalidades, entre las cuales está el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política. En tal virtud, el derecho administrativo sancionador, en estricto sentido, está encaminado a la imposición de sanciones desde el punto de vista económico a quienes no ajusten su comportamiento socioeconómico a los intereses el Estado.

Expresa que los principios del derecho penal, que ha sido el prototipo del ius puniendi, se aplican a todas las vertientes del derecho sancionador, en el cual el principio de legalidad constituye un pilar fundamental para la regulación de las sanciones administrativas. Sin embargo -agrega el Jefe del Ministerio Público-, tal principio no se aplica con la misma rigidez en materia penal y en materia administrativa.

Afirma que en el derecho disciplinario es más flexible toda vez que a pesar de que la intervención del Estado en materia de derechos fundamentales es importante, ésta no lo es de tal envergadura como sí ocurre en el derecho penal, debido a que se dirige a enderezar la conducta de los particulares cuando desconocen disposiciones que están obligados a cumplir y cuyas sanciones afectan su patrimonio económico. Por tal motivo, sostiene que en el derecho sancionador administrativo se da cabida a los numerus apertus o remisión a otras

disposiciones, a efectos de configurar las faltas disciplinarias, es decir, la aplicación de tipos en blanco, remisivos y abiertos.

Con fundamento en lo anterior, el Procurador General manifiesta que la disposición acusada hace parte del derecho sancionador económico y por tal motivo no se le pueden trasladar de manera inflexible los principios del derecho penal, ni tampoco exigir una regulación integral y en detalle de los criterios para la imposición de las sanciones.

Aduce que leído el parágrafo de manera aislada se podría concluir que en efecto consagra un traslado total de la facultad sancionadora a la administración, vulnerando así el derecho de legalidad. Sin embargo, si se analiza dentro del contexto normativo en que se encuentra se llega a la conclusión contraria. Así las cosas, sostiene que en el artículo 55, del cual hace parte el parágrafo acusado, se establece expresamente la conducta objeto de reproche -el desconocimiento de normas que rigen el sector aeronáutico-, los sujetos a quienes se impondrán las sanciones -personas naturales y jurídicas relacionadas con el sector-, las clases de sanciones a imponer -multa, suspensión, cancelación de licencias, etc.-, y el procedimiento que deberá seguirse -traslado de cargos, pruebas y los recursos-. De manera que el parágrafo demandado tan sólo se dirige a complementar la actividad legislativa, a través de la fijación de unos criterios para perfeccionar el procedimiento punitivo, los cuales deben ceñirse al marco legal.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. El asunto a resolver

Para el demandante el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993 desconoce los artículos 29 y 150 -numeral 10- de la Constitución por cuanto concede una potestad legislativa, disfrazada de remisión, a una autoridad administrativa. Con tal proceder, asegura que se viola el principio de legalidad.

Tanto los intervenientes como el Procurador General de la Nación consideran que la disposición demandada es exequible.

En criterio del Ministerio de Transporte, el parágrafo se ajusta a los postulados constitucionales por cuanto las autoridades administrativas del sector transporte pueden, en

ejercicio de su función de control y vigilancia, imponer sanciones a las empresas que infrinjan las normas.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil considera que el legislador no omitió reglamentar el debido proceso puesto que en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993, del cual hace parte el parágrafo demandado, se contempla el procedimiento que debe aplicarse para imponer las sanciones, y en los reglamentos aeronáuticos se consignan los principios rectores de la actuación administrativa. Afirma, además, que por ser la Aeronáutica Civil una entidad especializada de carácter técnico le corresponde establecer los criterios para la imposición de las sanciones pues es un tema relacionado con su especialidad, pero sin desconocer los previamente definidos por el legislador.

El Jefe del Ministerio Público, por su parte, manifiesta que debido a que en el derecho sancionador administrativo los principios del derecho penal se aplican con mayor flexibilidad, tienen cabida los numerus apertus o remisión a otras disposiciones a efectos de configurar faltas disciplinarias. Por tal motivo, asegura que no es posible exigir en este caso una regulación legal integral y en detalle de los criterios para la imposición de las sanciones.

Afirma que el parágrafo acusado, leído dentro del contexto normativo en que se encuentra, no es inconstitucional por cuanto el legislador estableció claramente las conductas objeto de reproche, los sujetos a quienes se les impondrán las sanciones, las clases de sanciones y el procedimiento para su imposición.

Teniendo en cuenta lo expuesto le corresponde a la Corte resolver si el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993, según el cual el reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones referidas en el mismo artículo, vulnera los principios de reserva legal y tipicidad. Para dilucidar este asunto se hace necesario recordar la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación en el derecho administrativo sancionador del principio de legalidad, y luego sí verificar si en este caso el legislador podía o no, sin desconocer los principios de reserva legal y tipicidad, delegar la fijación de los criterios para la imposición de las sanciones a una autoridad administrativa.

2. La facultad sancionadora del Estado y el respeto por los principios que orientan el debido proceso

El poder del Estado se traduce en una serie de atribuciones, facultades o competencias que se radican en cada una de las ramas del poder y que se materializan en la existencia de distintas funciones, que constituyen el instrumento para el cumplimiento de los cometidos estatales². Una de las manifestaciones del poder del Estado es precisamente el sancionador, en sus modalidades: punitivo, contravencional o políctico, disciplinario, correccional o correctivo, y tributario.

En ejercicio de la potestad administrativa sancionadora el Estado está habilitado para imponer sanciones disciplinarias y correctivas. Las primeras destinadas a reprimir las conductas desplegadas por los funcionarios y empleados por la violación de deberes, obligaciones y prohibiciones; y las segundas orientadas a sancionar las infracciones cometidas por particulares frente al desconocimiento de regulaciones, mandatos, obligaciones y limitaciones establecidas para reglar determinadas materias. En consecuencia, la inobservancia, por parte de los administrados, de ciertos mandatos, prescripciones y reglas establecidas para garantizar el buen funcionamiento de la administración y lograr una eficiente prestación del servicio, genera una actuación positiva por parte del Estado que se traduce en el ejercicio de su poder sancionador.

Ahora bien, el artículo 29 de la Carta Política dispone que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Por consiguiente el debido proceso debe guiar la actuación de la administración y la sanción administrativa no puede ser ajena a los principios que lo integran, en cuanto las garantías sustanciales y procesales han sido consagradas en la Constitución a favor de la persona investigada y están destinadas a proteger sus derechos fundamentales y a controlar la potestad sancionadora del Estado.

En ese orden, la jurisprudencia ha resaltado la exigencia “que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad”³.

No obstante, las garantías que rigen el debido proceso si bien son aplicables al derecho sancionador correctivo, lo cierto es que ello no tiene lugar con la misma severidad que en el derecho penal⁴. La rigurosidad en el derecho penal es mayor debido a que no solo su campo de aplicación es más amplio, pues está dirigido a todo el conglomerado social, sino que se compromete el derecho fundamental a la libertad de la persona. El derecho administrativo correccional, por su parte, va dirigido a un grupo determinado de personas y está orientado a sancionar el incumplimiento de determinadas reglas preestablecidas, dirigidas al mantenimiento de ciertas condiciones que hacen efectivo el servicio, pero que no restringen derechos fundamentales, en cuanto las sanciones consisten, en la generalidad de los casos, en multas, suspensiones y restricciones, que pueden ser operativas o de utilización de bienes y servicios.

Esa flexibilidad, en todo caso, no puede hacer nugatoria la observancia de las reglas que inspiran el debido proceso.

3. El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador.

Uno de los principios del debido proceso es el de legalidad⁵ que garantiza a las personas que van a ser objeto de sanción conocer con anticipación las conductas que son reprochables y las sanciones que habrán de imponerse. Dicho principio otorga seguridad jurídica y hace efectivos los derechos de las personas implicadas.

La Corte ha señalado que el principio de legalidad exige “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable. Obviamente, esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan la gradación de la sanción, como el señalamiento de topes máximos o mínimos”⁶.

En efecto, el principio de legalidad está integrado por tres elementos esenciales: la lex praevia, la lex scripta y la lex certa. La lex praevia exige que la conducta y la sanción antecedan en el tiempo a la comisión de la infracción, es decir, que estén previamente señaladas; la lex scripta, en materia de ius puniendo, significa que los aspectos esenciales de la conducta y de la sanción estén contenidas en la ley, y la lex certa alude a que tanto la

conducta como la sanción deben ser determinadas de forma que no hayan ambigüedades⁷.

Ahora bien, el principio de legalidad -como ya se afirmó- se aplica con menor rigidez en el derecho administrativo sancionador por cuanto éste busca hacer efectiva la actuación de la administración⁸. Sin embargo, ello no obsta para exigir la tipicidad de las conductas reprochables, una sanción predeterminada y un procedimiento que asegure el derecho de contradicción⁹.

En efecto, el legislador debe indicar el procedimiento para aplicar la sanción y, con miras a garantizar el principio de tipicidad, debe determinar las conductas que son objeto de sanción. Sin embargo, no es exigible en este campo el parámetro propio del derecho penal “por cuanto la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados y la teleología de las facultades sancionadoras en estos casos, hacen posible también una flexibilización razonable de la descripción típica, en todo caso, siempre erradicando e impidiendo la arbitrariedad y el autoritarismo, que se haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás principios y fines del Estado, y que se asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal o convencional de todas las personas”¹⁰.

Esa flexibilización ha llevado a la Corte a admitir que la forma típica pueda tener un carácter determinable, siempre que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa¹¹. Lo anterior permite a la administración tener cierto grado de movilidad para cumplir de manera eficiente y eficaz sus cometidos constitucionales, sin que con ello se desconozca el principio de legalidad.

Con todo, esa maleabilidad del principio de legalidad no puede ser ilimitada de forma que conduzca a la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones. Entonces, cuando se advierta vaguedad, generalidad e indeterminación en la actuación del legislador, en la identificación de la conducta o en la sanción a imponer, de manera que no permitan establecer con certeza las consecuencias de una conducta, se viola el principio de legalidad. Empero, es claro que debido a la variabilidad y al carácter técnico de ciertas conductas, el legislador tendrá evidente dificultad para hacer un listado minucioso, así como para señalar detalladamente en cada caso dichos supuestos técnicos o específicos que permitan al propio

tiempo determinar este aspecto de los criterios para la imposición de la sanción.

Ahora bien, conviene recordar que en aplicación de los señalados criterios esta Corporación encontró ajustada a la Constitución la facultad otorgada a la Junta Directiva del Banco de la República para establecer las sanciones imponibles a los establecimientos de crédito por la infracción de disposiciones sobre encaje monetario¹². Consideró que el principio de legalidad no se proyecta en todos los regímenes punitivos con la misma intensidad y que en ese caso no se estaba frente a “un régimen sancionatorio penal, ni al régimen administrativo disciplinario, sino a un régimen de sanciones en el ámbito de la acción económica del Estado para el cumplimiento del mandato específico de los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución”. Finalmente, concluyó “que la ley ha señalado elementos básicos dentro de los cuales la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad constitucional reguladora en materia monetaria, cambiaria y crediticia, debe precisar el tipo sancionatorio que será aplicado por la Superintendencia Bancaria -con sujeción a los principios y reglas que orientan en la Constitución y en la ley la aplicación de las sanciones-, quedando así salvaguardado el principio de tipicidad de la sanción, aspecto éste previo a la posibilidad de aplicación, con cumplimiento del principio formulado en el artículo 29 constitucional. Y por ello no cabe hablar, como lo pretende el demandante, de delegación por el legislador de una función que le es exclusiva, a favor del Banco de la República o de otra autoridad estatal”.

En otra oportunidad, la Corte encontró que no se desconoció el principio de legalidad con la facultad concedida a la Comisión Nacional de Valores, hoy Superintendencia de Valores, para imponer multas a quienes directamente o por interpuesta persona realicen operaciones que no sean representativas en la situación del mercado¹³. Afirmó que tal expresión a pesar de tratarse de un concepto indeterminado, “puede ser determinable de manera razonable, acudiendo a la remisión y a los criterios también consagrados en las normas acusadas. (...) las disposiciones acusadas contienen un marco dentro del cual la Superintendencia de valores puede, de manera razonable, concretar o precisar el alcance de la prohibición de realizar operaciones que no sean representativas de las condiciones del mercado, utilizando para ello criterios técnicos. (...) Como lo han señalado algunos intervenientes, la mencionada expresión “operaciones no representativas de las condiciones de mercado”, tiene un carácter técnico y con posibilidades de ser cambiante por ser desarrolladas especialmente en el ámbito del mercado de valores. (...) Por lo tanto, si bien las normas demandadas utilizan un concepto indeterminado, operaciones no representativas del mercado, bien puede ser

determinado por la correspondiente entidad, a través de la expedición de resoluciones, las cuales minimizan el eventual carácter vago o indeterminado de la expresión, de forma tal que el operador jurídico cuenta con criterios precisos para ejercer la actividad de adecuación”.

Con fundamento en lo expuesto entra la Corte a determinar la constitucionalidad del parágrafo objeto de demanda.

4. El análisis de constitucionalidad del parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993

El artículo 55 de la Ley 105 de 1993, del cual hace parte el parágrafo demandado, regula lo relativo al régimen sancionatorio administrativo aplicable a los particulares, personas naturales y jurídicas relacionadas con la actividad que se desarrolla en el sector aeronáutico. Allí se dispone que ello tendrá lugar cuando se violen los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan dichas actividades. También se precisan las sanciones aplicables y el procedimiento que debe observarse para tal fin.

Considera el demandante que el legislador, al disponer en el parágrafo objeto de acusación que el reglamento fijará los criterios para la imposición de esas sanciones, no remitió a un procedimiento preexistente sino por establecer y que se está ante una remisión que no es válida por cuanto no se incorpora una ley o texto identifiable, lo cual denota una concesión de potestad legislativa a una autoridad administrativa, disfrazada de remisión. Por ese motivo, en su criterio, se viola el principio de legalidad en sus dos componentes: reserva legal y tipicidad.

Al respecto, la Corte considera importante recordar que el acto de remitir consiste en “indicar en el texto de la ley proferida otro lugar distinto, que puede ser dentro de la misma norma u otro texto cualquiera, donde consta lo que atañe al punto tratado”¹⁴ y que ello por sí mismo, aunque riñe con la técnica legislativa, no genera una inexequibilidad.

En efecto, en ejercicio de la cláusula general de competencia el Congreso puede acudir a la figura del reenvío de normas siempre que ella sea clara y se refiera a un texto o textos definidos. Así mismo, para que una remisión sea ajustada a la Constitución no se requiere que ella se refiera a un texto legal en sentido estricto o formal, pues son admisibles las remisiones hechas a otra norma del orden jurídico¹⁵.

Pero, es claro que si dicha remisión habilita a la autoridad para cambiar el procedimiento establecido, para incluir conductas no descritas o para imponer sanciones distintas, sí se viola el principio de legalidad y por contera la reserva de ley toda vez que el legislador ordinario estaría haciendo un traslado indefinido e ilimitado de su potestad legislativa, frente al juzgamiento de particulares, a personas naturales o jurídicas del sector aeronáutico.

El primer inciso del artículo 55 de la Ley 105 de 1993 contempla sin duda la figura de la remisión, justamente cuando señala que las infracciones sancionables son aquellas violaciones a los reglamentos aeronáuticos y a las demás normas que regulan las actividades propias del sector. Sin embargo, en el parágrafo demandado lo que hizo el legislador fue atribuirle a la autoridad administrativa la facultad de fijar criterios para la imposición de las sanciones.

Ahora bien, como lo afirma el Jefe del Ministerio Público, si se hace una lectura aislada del parágrafo objeto de demanda, esto es, desconociendo las previsiones hechas por el legislador en el resto del artículo 55, podría llegarse a la conclusión que el mismo es contrario a la Carta Política, justamente por desconocer el principio de legalidad. Empero, analizado el parágrafo dentro del contexto en el que se encuentra -el artículo 55- se advierte que se dirige tan sólo a complementar la actividad legislativa a través de la fijación de unos criterios para perfeccionar el procedimiento punitivo.

En el primer inciso del artículo 55 se determina con claridad el sujeto activo de la infracción, que está integrado por los particulares y las personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector aeronáutico; y la conducta sancionable, constituida por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades de dicho sector, tales como los convenios internacionales vigentes en materia de aviación civil¹⁶.

Los Reglamentos Aeronáuticos¹⁷, al desarrollar la ley, disponen que es objeto de reproche la violación a las normas contenidas en (i) los convenios internacionales sobre aviación civil en que Colombia sea parte y sus anexos, (ii) en el Libro Quinto, Parte Segunda del Código de Comercio y (iii) de manera especial en dicho reglamento. Según el reglamento las infracciones pueden ser o bien de orden técnico -las relacionadas con acciones u omisiones que atenten contra la seguridad aérea o lesionen o pongan en peligro la seguridad operacional de las aeronaves, o de las personas o cosas a bordo de estas o en la superficie- o

bien de orden administrativo -las relacionadas con acciones u omisiones que constituyan violación a cualquier norma reguladora del sector aeronáutico, diferentes de aquellas atentatorias contra la seguridad aérea-.

En el inciso segundo del artículo 55 el legislador determinó claramente las sanciones a imponer: amonestación; multa hasta por cinco mil salarios mínimos mensuales; suspensión o cancelación de licencias, matrículas, registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad. Además, estableció unos criterios mínimos para la aplicación de dichas sanciones y dispuso que éstas se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia.

En consecuencia, tanto la gravedad de la infracción como la reincidencia constituyen criterios jurídicos con base en los cuales la administración habrá de imponer las sanciones. Tales criterios guían la actuación de la autoridad aeronáutica y a los cuales, lógicamente, debe atenerse el reglamento aeronáutico.

Así, en los Reglamentos Aeronáuticos aparece que dentro de las circunstancias que atenúan la sanción están (i) la buena conducta anterior y (ii) presentarse voluntariamente ante la autoridad aeronáutica para informar sobre la falta. Dentro de las circunstancias que agravan la sanción se contemplan (i) haber cometido la falta para ejecutar u ocultar otra, (ii) la preparación ponderada del hecho, (iii) obrar con complicidad de otro, (iv) aprovechar una situación de calamidad o infortunio, (v) hacer más nocivas las consecuencias de la falta o generar situación de peligro con dichas consecuencias, (vi) no evitar ni neutralizar las consecuencias de la falta o no tomar medidas inmediatas para evitar su repetición, cuando estas procedan, y (vii) la reincidencia¹⁸.

Respecto al procedimiento para la aplicación de las sanciones y al cual debe ceñirse la administración, el legislador también estableció unos criterios mínimos, según los cuales previamente debe realizarse traslado de cargos al acusado, quien tiene derecho a presentar descargos y a solicitar pruebas dentro de los 10 días siguientes a su notificación, se establecen los recursos que proceden contra la resolución sancionatoria, el efecto en el cual se conceden y el término para interponerlos. Ese procedimiento está desarrollado ampliamente en el Capítulo II de los Reglamentos Aeronáuticos, donde se destacan las

normas de procedimiento para la investigación.

Considero igualmente el legislador que cuando se trate de infracciones detectadas en flagrancia, cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria, las autoridades aeronáuticas deben adoptar medidas preventivas inmediatas para neutralizar la situación de peligro creada, las cuales deben incluir medidas de conducción y retiro de personas y bienes. Tales medidas se encuentran señaladas en los Reglamentos Aeronáuticos¹⁹, y pueden ser (i) la suspensión del ejercicio de algún privilegio contemplado en el correspondiente permiso (de operación o funcionamiento) o licencia (de personal aeronáutico), (ii) la suspensión de actividades de vuelo de alguna aeronave, (iii) la remoción de cualquier aeronave o equipo en los aeropuertos, o (iv) la suspensión de trabajos de mantenimiento, reparación o alteración sobre aeronaves o partes, hasta tanto haya cesado la situación de riesgo.

Tal como puede advertirse si bien el legislador no señaló en forma detallada y pormenorizada cuál es la sanción que corresponde a cada una de las conductas reprochables, sí fijo unos criterios que orientan la actuación de la autoridad aeronáutica y que limitan su campo de acción al ejercer la potestad administrativa sancionadora. Al respecto, ha de recordarse que en el derecho sancionador la técnica legislativa, en guarda del principio de legalidad, indica que basta que la ley precise los aspectos principales o esenciales, y deje al reglamento la función de desarrollar con mayor detalle y concreción los aspectos técnicos. Ello, en atención a que la Aeronáutica Civil es una entidad de carácter técnico que regula aspectos de la misma naturaleza, entre otros los atinentes a la seguridad aérea.

Así, pues, de acuerdo con lo expuesto queda claro que el legislador en el artículo 55 introdujo los elementos mínimos esenciales del régimen sancionatorio y dejó al reglamento la fijación de los criterios técnicos puesto que los criterios jurídicos mínimos -se repite- fueron determinados directamente por el legislador.

Es absolutamente admisible que la fijación de los criterios técnicos se haya confiado a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, pues la especificidad, complejidad y variabilidad de los mismos exigen que sea una autoridad especializada en la materia y con amplio conocimiento en temas de transporte aéreo la que, a través de reglamentos aeronáuticos²⁰, se encargue de establecerlos.

Con todo, si bien resulta constitucionalmente admisible que la ley haya deferido a la

autoridad administrativa la facultad para establecer los aspectos técnicos, ello no implica que tal atribución sea ilimitada. En efecto, la regulación que se haga sobre el tema en los reglamentos aeronáuticos debe consultar las exigencias constitucionales propias del derecho sancionador y respetar el debido proceso y el principio de legalidad. Así, se debe preservar la reserva de ley en la descripción de las conductas reprochables; el reglamento debe ser preexistente a la conducta y debe definir con absoluta claridad los criterios técnicos a imponer, sujetándose en todo caso a la ley. No son admisibles los criterios ambiguos o indeterminados y es imprescindible que se tengan en cuenta siempre los bienes jurídicos a proteger en el ámbito aeronáutico. En esta misma dirección, el reglamento deberá precisar el tipo de sanción -obviamente dentro de las señaladas en la ley- que corresponde a cada conducta reprochable.

En consecuencia, los criterios deben ser claros y precisos para imponer cada una de las clases de sanciones en relación con el tipo de conducta determinada. Por manera que si la infracción atenta contra la seguridad aérea, por ejemplo, al punto que pueda comprometer la vida o la integridad de las personas, será necesario que la sanción sea más grave, pues el propio legislador determinó que en esos casos y cuando exista flagrancia habrá lugar a la adopción de medidas preventivas inmediatas para neutralizar la situación de peligro creada.

Así las cosas, no es admisible afirmar que el legislador autorizó a un órgano ejecutivo para que de manera amplia y discrecional señalara los criterios conforme a los cuales se habrán de imponer las sanciones, pues los criterios a que alude el párrafo objeto de demanda sólo pueden referirse a los técnicos propios del sector aeronáutico. De manera pues que sólo en ese entendido, es decir, que la potestad conferida a la autoridad administrativa para fijar criterios se refiere exclusivamente a los de carácter técnico, la norma se ajusta a la Carta Política.

Con fundamento en lo anterior y sólo bajo ese entendimiento el párrafo será declarado exequible.

Finalmente, es importante precisar que lo anterior no obsta para que el Congreso más adelante y si lo considera pertinente desarrolle con mayor especificidad y detalle las conductas y los criterios para la imposición de las sanciones, y, con base en principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, encauce la actuación de la autoridad

administrativa.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados en esta Sentencia, el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993 sólo bajo el entendido que los criterios que pueda establecer el reglamento aeronáutico para la imposición de las sanciones son estrictamente técnicos.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no estuvo presente al momento de la votación de la sentencia C-853/05 y por lo tanto, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Constitucional, no la firma.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-853 DE 17 DE AGOSTO DE 2005.

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con la declaración de exequibilidad del párrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993, que se hizo en la sentencia aludida.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

1 Cita la Sentencia C-921 de 2001.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-214 del 28 de abril de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-564 del 17 de mayo de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-597 del 6 de noviembre de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Sobre el principio de legalidad se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-597 de 1996, ya citada, y C-921 del 29 de agosto de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-475 del 18 de mayo de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

7 Al respecto se puede consultar la Sentencia C-333 del 29 de marzo de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-406 del 4 de mayo de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-099 del 11 de febrero de 2003.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004, ya citada.

11 Idem.

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

13 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004, ya citada.

14 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-710 del 5 de julio de 2001.

15 Idem.

16 Numeral 7.1.1.1. de los Reglamentos Aeronáuticos.

17 Numeral 7.1.2.

18 Numeral 7.1.4.

19 Numeral 7.2.1.10.

20 El artículo 1782 del Código de Comercio dispone que le corresponde a la autoridad aeronáutica dictar los reglamentos aeronáuticos.