



**LA REMISIÓN A DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS Y AL REGLAMENTO PARA LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES EN MATERIA PESQUERA, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y RESERVA DE LEY. LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL CAPITÁN DE NAVE, ARMADOR Y TITULAR DE LA LICENCIA DE PESCA DESCONOCE EL ELEMENTO DE CULPABILIDAD ESENCIAL A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

**I. EXPEDIENTE D-10610 - SENTENCIA C-699/15 (Noviembre 18)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

**1. Norma acusada**

**LEY 13 DE 1990**

(Enero 15)

*Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca*

ARTICULO 53. **Se tipifica como infracción toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en la presente Ley y en todas las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.**

ARTICULO 54. Está prohibido:

1. Realizar actividades pesqueras sin permiso, patente, autorización ni concesión **o contraviniendo las disposiciones que las regulan.**
2. Obstaculizar, impedir o perturbar injustificadamente el ejercicio de la pesca legalmente autorizada.
3. Extraer recursos declarados en veda o de áreas reservadas.
4. Desechar, taponar, desviar el curso o bajar el nivel de los ríos, lagunas, esteros, ciénagas, caños o cualquier otro cuerpo de agua, sin permiso de la autoridad competente.
5. Pescar con métodos ilícitos tales como el empleo de materiales tóxicos, explosivos y otros cuya naturaleza entrañe peligro para la vida humana o los recursos pesqueros, así como llevar a bordo tales materiales.
6. Abandonar en las playas y riberas o arrojar al agua desperdicios, sustancias contaminantes u otros objetos que constituyan peligro para la navegación, la circulación o la vida.
7. Llevar a bordo o emplear aparejos o sistemas de pesca diferentes a los permitidos.
8. Utilizar las embarcaciones pesqueras para **fines no autorizados**, excepto en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.
9. Vender o trasbordar a embarcaciones no autorizadas parte o totalidad de la pesca. La venta del producto de la pesca se hará en puerto colombiano.
10. Transferir, bajo cualquier circunstancia, los derechos derivados del permiso, autorización, concesión o patente otorgados por el INPA.
11. Suministrar al INPA información incorrecta o incompleta o negarle acceso a los documentos que éste exija.
12. **Las demás conductas que señale el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la presente Ley.**

ARTICULO 55. Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley y demás normas legales **y reglamentarias sobre la materia**, se harán acreedores, según la gravedad de la infracción, **a una o más de las siguientes sanciones** que aplicará el INPA sin perjuicio de las sanciones penales y demás a que hubiere lugar:

1. Conminación por escrito.
2. Multa.
3. Suspensión temporal del permiso, autorización, concesión o patente, según sea el caso.
4. Revocatoria del permiso, autorización, concesión o patente.

5. Decomiso de embarcaciones, equipos o productos.
6. Cierre temporal o clausura definitiva del establecimiento.

Las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones sobre pesca continental, tendrán un valor comprendido entre el equivalente al salario mínimo legal de un día y el equivalente al salario mínimo legal de mil (1.000) días, en concordancia con lo previsto en el artículo 6o. de la presente ley.

Las multas que se impongan por infracción a las disposiciones sobre pesca marina, tendrán un valor comprendido entre el equivalente al salario mínimo legal de un día y el equivalente al salario mínimo legal de cien mil (100.000) días, en concordancia con lo previsto en el artículo 6o. de la presente ley.

Las multas podrán ser sucesivas.

**El capitán de la nave, el armador y los titulares del permiso de pesca, serán responsables solidarios de las sanciones económicas que se impusieren.**

El INPA comunicará a la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR, las infracciones en que incurran los capitales de las embarcaciones pesqueras para que éste les imponga las demás sanciones que sean de su competencia.

## **2. Decisión**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 53 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados, salvo la expresión "*y reglamentarias*" que se declara **INEXEQUIBLE**.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*o contraviniendo las disposiciones que las regulan*" del numeral 1º del artículo 54 de la Ley 13 de 1990 y "*fines no autorizados*" del numeral 8º del artículo 54 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados e **INEXEQUIBLE** el numeral 12 del artículo 54 de la Ley 13 de 1990.

**Tercero.-** Declarar **(i) INEXEQUIBLE** la expresión "*y reglamentarias*" y **EXEQUIBLE** la expresión "*sobre la materia*" del primer inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados; **(ii) EXEQUIBLE** la expresión "*a una o más de las siguientes sanciones*" del inciso primero del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados y **(iii) EXEQUIBLE** el penúltimo inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados, salvo la palabra "*solidarios*" que se declara **INEXEQUIBLE**.

## **3. Síntesis de los fundamentos de la decisión**

Las normas demandadas en esta oportunidad forman parte del Título VI de la Ley 13 de 1990 que consagra un régimen sancionatorio, mediante el establecimiento de prohibiciones, sanciones y habilitaciones al Gobierno Nacional para determinar otras conductas sancionables dentro del Estatuto General de Pesca. En esencia, le correspondió a la Corte dilucidar, si ese régimen y la facultad atribuida al ejecutivo para prescribir conductas contenidas en el artículo 53 y lo apartes demandados de los artículos 54 y 55 de la Ley 13 de 1990, quebrantan el principio de legalidad, el debido proceso y la reserva de ley previstos en los artículos 6, 29 y 150 de la Constitución Política.

La Corte recordó los lineamientos generales de la jurisprudencia en materia de derecho administrativo sancionatorio. En particular, señaló que a partir del análisis sistemático de los artículos 6, 29 y 150 de la Constitución Política, la jurisprudencia ha deducido que en materia sancionatoria administrativa es admisible el uso de conceptos indeterminados (*numerus apertus*), siempre que la tipicidad de la conducta tenga un carácter determinable al momento de su aplicación y la ley establezca criterios objetivos que permitan, de manera razonada y proporcional, concretar las conductas sancionadas. De las citadas disposiciones constitucionales también surge que en asuntos sometidos a reserva legal, en ejercicio de su potestad de configuración, el legislador pueda facultar al Gobierno Nacional para desarrollar aspectos puntuales de una determinada materia, siempre y cuando se contraiga a reglas específicas trazadas en la ley y aquéllos estén intrínsecamente relacionados con su debida aplicación. A la luz de los citados preceptos, no es posible delegar completamente en la autoridad administrativa, la estipulación de tipos sancionatorios. En el Estado democrático de derecho, el principio de legalidad y la reserva de ley, desempeñan una función esencial orientada a que el ejercicio del poder, en este caso, de la potestad sancionatoria del Estado,

se supedita en todo a ley vigente al momento de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción al ordenamiento, de manera que la conducta antijurídica esté tipificada en la ley, así como la autoridad competente para imponer la correspondiente sanción. En este sentido, el reglamento debe circunscribirse a desempeñar la función de asegurar la "cumplida ejecución de las leyes", (art. 189.9 C.Po.), de manera que es inconstitucional que la norma legal le otorgue a la administración la potestad genérica de establecer vía reglamento, infracciones y sanciones administrativas. En ese contexto, la actividad pesquera se ubica en el punto de equilibrio entre la producción alimentaria y la protección de recursos naturales, cuyo régimen sancionatorio debe atender aspectos de orden técnico y biológico en constante variación, como por ejemplo, las especies en riesgo de extinción, la prohibición de pesca de ciertas especies para consumo humano, el uso de tecnologías en los barcos para ubicación de cardúmenes, la instalación en los barcos de medios para procesar y conservar los alimentos, las tallas mínimas de captura de las especies y los períodos de veda.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte Constitucional llegó a las siguientes conclusiones: (i) El artículo 53 de la Ley 13 de 1990 se ajusta a la Constitución, ya que la estipulación de una infracción genérica no quebranta *per se* el ordenamiento constitucional, en la medida en que ésta sea determinable, a partir de la concreción que sistemáticamente alcance a través de las normas que el legislador haya dispuesto, ya sean del Estatuto General de Pesca o en otras leyes que regulen la materia. Sin embargo, la expresión genérica "y reglamentos" contenida en el mismo artículo 53 contraviene los principios de legalidad y de reserva de ley, al investir de manera permanente al ejecutivo para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general. Por consiguiente, dicha expresión fue declarada inexecutable. (ii) En cuanto a la expresión demandada del artículo 54 de la Ley 13 de 1990, que alude a la contravención de "las disposiciones que las regulan" se ajusta a los parámetros de constitucionalidad de legalidad y reserva de ley, en tanto está configurada a modo de tipo sancionatorio indeterminado "*numerus apertus*" que admite ser precisada a través de una remisión reglamentaria justificada en los aspectos técnicos que requiere la materia. (iii) De igual modo, la expresión "*finis no autorizados*" del numeral 8º de la Ley 13 de 1990 resulta acorde con los cánones constitucionales de legalidad, debido proceso y reserva de ley, puesto que la concreción de la conducta típica, por razones de especialidad en la actividad pesquera depende de la autoridad administrativa técnicamente encargada de definir su aplicación. Es decir, los fines no autorizados dependen de factores técnicos que no pueden precisarse de manera pormenorizada por el legislador, lo cual no desconoce la exigencia de precisión constitucionalmente exigida, tanto en la descripción de la conducta que constituye el supuesto de hecho, como en la determinación de la sanción prevista en el artículo 55 de la misma ley. (iv) El numeral 12 del artículo 54 es inconstitucional, al establecer de manera expresa una excepción al principio de reserva de ley en la enunciación de las conductas típicas en el ámbito del derecho sancionatorio "*numerus clausus*" delegando por completo en el reglamento, la creación de prohibiciones de las cuales se deriva responsabilidad. (v) Por la misma razón, la expresión "*reglamentarias*" del primer inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990 es inconstitucional, en tanto comporta una remisión a una fuente jurídica de rango inferior que deja abierta la puerta, sin establecer supuestos fácticos específicos, toda vez que no hay manera de determinar con claridad cuáles son las conductas sancionables, cediendo la tipificación a la discrecionalidad del operador administrativo. (vi) Habida cuenta que en ejercicio de su potestad de configuración normativa, el legislador está facultado para determinar que una conducta sea susceptible de una o varias sanciones –con una graduación proporcional que depende de la gravedad de la conducta estipulada en el mismo artículo- la expresión "*una o más de las siguientes sanciones*" del primer inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990 se ajusta a los principios constitucionales de legalidad y debido proceso. Esto, en tanto dispone que el infractor pueda ser múltiplemente sancionado, cuestión que de una parte, se circunscribe a las cinco sanciones *numerus clausus* previstas en el artículo 55 de la ley acusada y no a otras sanciones fuera del ordenamiento. Y de otra, porque la imposición de la sanción está limitada por la graduación y proporcionalidad establecidas en los artículos 44 y 50 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). (vii) Por último, la Corte declaró executable el penúltimo inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, salvo el vocablo "*solidarios*" que se

declaró inexecutable por cuanto la culpabilidad constituye un elemento subjetivo esencial sobre el cual se debe edificar la responsabilidad administrativa. Esto no significa que desaparezca la responsabilidad del capitán, el armador y del titular del permiso individual por acciones concretas que no hayan sido objeto de la vigilancia y el control requeridos.

#### **4. Salvamentos y aclaraciones de voto**

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** manifestaron su salvamento voto respecto de las decisiones de inexecutable parcial adoptadas en esta sentencia, toda vez que en su concepto, la remisión que se hace en las normas demandadas a disposiciones reglamentarias y al reglamento, corresponde a las regulaciones que expide el ejecutivo en el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria de la ley, por tanto, se enmarcan en la misma y se limitan a la concreción de aspectos que no pueden preverse de antemano por el legislador, por tratarse de cuestiones de orden técnico y biológico y que solo pueden establecerse por las entidad encargadas de la administración, vigilancia y control de la actividad pesquera.

A juicio de los magistrados disidentes, las expresiones acusadas de los artículos 53 y 54 de la Ley 13 de 1990 resultan acordes con los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones a través de normas reglamentarias, en la medida en que las prohibiciones y conductas no permitidas ya están establecidas en la ley, por lo que no se está autorizando a la autoridad administrativa a establecer nuevas infracciones. Como lo reconoce la misma sentencia y lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad y tipicidad en materia administrativa sancionatoria, no se aplica de la misma manera que en otros regímenes sancionatorios. En el caso específico de la actividad pesquera, hay que ponderar la protección de los recursos naturales que se busca con tales medidas en circunstancias que son impredecibles y coyunturales, por lo que su concreción corresponde precisamente a la reglamentación a cargo de las autoridades administrativas, en desarrollo de la ley. Otra cosa es que en el desarrollo reglamentario se exceda el marco legal invadiendo el ámbito reservado al legislador, evento en el cual corresponde a los jueces administrativos ejercer el control de dicha reglamentación.

Así mismo, consideran que la responsabilidad solidaria del capitán de nave, armador y titular de la licencia de pesca, por las sanciones económicas que se impongan no constituía de ninguna manera, una responsabilidad objetiva, toda vez que no debe olvidarse que en materia de protección ambiental rige el principio según el cual, quien contamina paga. Aquí se trata de asumir la responsabilidad pecuniaria por las infracciones de los dependientes que deben actuar bajo la dirección, supervisión y control de esos agentes. Esta medida fomentaba el control a cargo de los capitanes, armadores y titulares de la licencia de pesca, quienes son los que obtienen las ganancias de esta actividad, de la utilización adecuada de los instrumentos, medios, técnicas de pesca y cumplimiento de las medidas de protección previstas en la ley y desarrolladas en los reglamentos. Esto no implica que en casos concretos, existan eximentes de dicha responsabilidad.

La conjuer, doctora **Lucy Cruz de Quiñones** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre alguna de las consideraciones que se hacen en la sentencia, con base en una línea jurisprudencial sostenida que no comparte. El magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

**LA SUSPENSIÓN DE LA NORMA QUE NO PERMITE EN ÉPOCA ELECTORAL LA INCLUSIÓN DE POBLACIÓN EN EL PROGRAMA *MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN* Y LA FOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS HUMANITARIA EN LA FRONTERA COLOMBO VENEZOLANA, CONSTITUYEN MEDIDAS QUE CUMPLEN CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PROPIOS DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**