

República de Colombia



Corte Constitucional

**COMUNICADO 25**

Junio 5 y 6 de 2024

**Sentencia C-211/24 (Junio 6)**  
**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**  
**Expediente: D-15546**

**Corte declara ajustado a la Constitución el artículo 41 de la Ley 1ª de 1991 que consigna las sanciones en el Estatuto de Puertos Marítimos.**

### **1. 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.

## 2. Decisión

**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.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda en contra del 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 mismo, 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.

#### 4. Salvamentos y reserva de aclaración de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **Vladimir Fernández Andrade** salvaron el voto. El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se reservó la aclaración de voto.

Para el magistrado **Fernández Andrade** la norma en cuestión no cumple con los requisitos jurisprudenciales para garantizar el principio de legalidad y reserva legal en el derecho administrativo sancionatorio. En primer lugar, no establece claramente los elementos básicos de las conductas sancionables, lo que deja margen para interpretaciones amplias y sanciones ambiguas. Segundo, la remisión a disposiciones reglamentarias no es lo suficientemente precisa, lo que dificulta a los destinatarios conocer con claridad en qué consiste la infracción. Por último, la propuesta de utilizar el concepto de “impacto a la buena marcha de los puertos” como criterio para determinar la sanción a imponer es vaga y crea incertidumbre sobre las consecuencias de las acciones de los ciudadanos.

Para el magistrado **Ibáñez Najar** la disposición acusada es inexecutable, pues desconoce el principio de tipicidad que hace parte del derecho fundamental al debido proceso reconocido en el artículo 29 de la Constitución Política.

El magistrado Ibáñez Najar destacó las siguientes razones fundamentales en su salvamento de voto:

La Ley 1ª de 1991 no contiene elementos suficientes para concluir que las infracciones a la ley son determinables, ni tampoco para determinar qué sanción corresponde a cada infracción o cómo se gradúan en función de las supuestas infracciones las sanciones previstas en el artículo 41 demandando. En particular, el magistrado Ibáñez consideró que la determinación de la infracción, o el hecho de que esta pueda ser determinable constituye una garantía del derecho fundamental al debido proceso para que el particular pueda ejercer sus derechos de audiencia, defensa y contradicción ante la imposición de sanciones,

y también para que, en ejercicio de su autonomía, pueda prever razonablemente un entorno jurídico estable.

La previsión de deberes legales generales y específicos no es suficiente para tener certeza mínima sobre qué actos pueden ser considerados como una infracción al estatuto general de puertos. Por el contrario, cada una de las normas que prevén deberes en la ley deben prever igualmente de forma correlativa y precisa cuál es o será la consecuencia de su incumplimiento. De modo que no es posible afirmar de forma razonable que los deberes legales previstos en el régimen de puertos, que incluye leyes diferentes a la Ley 1 de 1991, constituyen una suerte de tipo en blanco que se complementa con la disposición acusada y por esa vía garanticen el principio de tipicidad.

Ni la disposición acusada ni las normas identificadas en la sentencia permiten determinar qué sanción corresponde a qué infracción. Si en gracia de discusión de admitiera que de los deberes genéricos y específicos es posible deducir de forma razonable y objetiva conductas específicas y precisas que constituyan una infracción sancionable con el amplio portafolio de sanciones previstas en el artículo 41, lo cierto es que no existe ningún elemento, ni en la disposición acusada, ni en los artículos de la Ley 1ª que prevean tales deberes que permita establecer una correlación entre las infracciones, las sanciones y la graduación de estas en los términos del artículo 41 acusado. En otras palabras, ni el artículo 41 ni el contenido normativo de la Ley 1ª de 1991 ofrecen criterios que permitan establecer la relación entre las infracciones a esos deberes genéricos y específicos, y la sanción que le corresponde a cada infracción y su graduación.

La falta de determinación en la ley de los deberes cuyo incumplimiento se propone calificar como infracción generan una indeterminación insalvable en relación con la graduación de la sanción que no se puede superar mediante la sujeción de la administración al principio de proporcionalidad.

A su vez, la redacción del artículo 41 de la Ley 1 de 1991 que prevé una serie de sanciones permite una discrecionalidad casi absoluta del operador jurídico que puede terminar en arbitrariedad al señalar que las infracciones a la citada ley pueden 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, sin especificar qué infracción -que no se establece- daría lugar a cada tipo de sanción.

Así, entonces, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, el remedio constitucional propuesto resulta incongruente con las premisas fundamentales que garantizan el principio de tipicidad y el derecho fundamental al debido proceso.

Por otra parte, la norma contempla como sanciones lo que en realidad no es, como sucede con la caducidad de una concesión que es el resultado del ejercicio de una potestad excepcional de la administración frente al incumplimiento de una obligación contractual y

no de un deber legal, por lo que en sí misma no constituye una sanción, salvo o que se mire la consecuencia de la caducidad que es una inhabilidad que sí es una sanción. La intervención administrativa de un puerto, prevista en el numeral 27.9 del artículo 27 de esa Ley, y no como erróneamente se señala en el numeral 28.9 del artículo 28 de la misma porque ese artículo 28 no tiene numerales, aunque resultado del ejercicio de funciones de control administrativo, técnicamente no constituye una sanción administrativa y por lo mismo no puede aplicarse como sanción como equivocadamente lo señala el artículo 41.

Por lo tanto, el citado artículo 41, según su salvamento, viola los más elementales derechos fundamentales de las personas, permite un ejercicio discrecional y arbitrario de la potestad sancionadora de la administración y, por lo tanto, constituye una afrenta legal contra las libertades y garantías que debemos respetar como guardianes del orden constitucional, razón por la que ha debido declararse inexecutable.