

Diego López Medina
Abogado

Diciembre 15 de 2014

H. CORTE CONSTITUCIONAL
Calle 12 No 7 - 65
Bogotá, Colombia

Referencia: Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 53 y apartes de los artículos 54 y 55 de la Ley 13 de 1990.

DIEGO LÓPEZ MEDINA, identificado con la C.C. 79.441.767 de Bogotá D.C. y con la Tarjeta Profesional de Abogado No 68.345, interpongo ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el artículo 53 y apartes de los artículos 54 y 55 de la ley 13 de 1990.

1. Normas que se acusan de inconstitucionales.

La presente acción pública se encamina a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 53 (en su integridad) y de algunos apartes de los artículos 54 y 55 de la ley 13 de 1990 (por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca). A continuación se citan textualmente las disposiciones mencionadas resaltando los apartes específicos que se acusan de inconstitucionales:

"LEY 13 DE 1990

Por el cual se dicta el Estatuto General de Pesca

[...]

TITULO VI

DE LAS INFRACCIONES, PROHIBICIONES Y SANCIONES

CAPITULO 1.

De las infracciones.

Artículo 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.

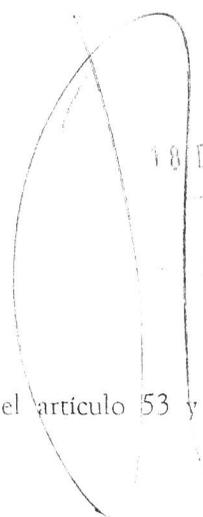
CAPITULO 2

De las prohibiciones.

Artículo 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.

D-10690
OK



18 DIC 2014

hora 9:05 am

AL JUEGO CONTINENTAL
NOTIFICADO SESENTA Y CINCO DE NOVIEMBRE



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 transbordar a embarcaciones no autorizadas parte o la 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.

[...]

CAPITULO 3
De las sanciones.

Artículo 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 infracciones 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 capitanes de las embarcaciones pesqueras para que éstas les imponga las demás sanciones que sean de su competencia.”

2. Normas constitucionales infringidas por las normas legales demandadas.

Las normas constitucionales infringidas por las normas demandadas son los artículos 6, 15, 29 y 65 de la Constitución:

Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

3. Razones que fundamentan la acción.

3.1. Caracterización constitucional del régimen sancionatorio de la Ley 13 de 1990 (Estatuto General de Pesca)

La Constitución otorga un amplio margen de discrecionalidad al legislador para establecer normas legales de diverso tipo; el legislador tiene, igualmente, la potestad de determinar, en términos generales, los objetivos sociales que busca lograr mediante las normas que expide, así como los medios y mecanismos mediante los cuales pretende alcanzar tales fines. El Título VI de la Ley 13 de 1990 establece el régimen sancionatorio del Estatuto General de Pesca. Para tal efecto, la arquitectura del régimen sancionatorio se construye mediante los enunciados normativos de los artículos 53, 54 y 55. Existe un consenso amplio en el sentido de que las normas jurídicas de carácter regulatorio (como lo es este marco regulatorio de la materia pesquera) establecen, entre otras modalidades deónticas, obligaciones (describiendo conductas mandadas) o prohibiciones (conductas proscritas) que deben ser cumplidas (haciendo o no haciendo, según sea el caso) por los destinatarios de la normas.¹ Si la orden o la prohibición se incumplen, el derecho frecuentemente establece consecuencias negativas o desfavorables a manera de sanciones o castigos. Estas sanciones o castigos pueden atribuirse judicialmente; pero, cada vez más, el Estado regulatorio ha otorgado esta función a las autoridades administrativas a las cuales se les concede amplias funciones de policía administrativa orientadas a ofrecer respaldo coercitivo a las regulaciones establecidas legalmente. Las sanciones (judiciales o administrativas) buscan, en términos generales, aumentar los "costos" (es decir, las consecuencias desfavorables) del incumplimiento y, por tanto, incentivar así el cumplimiento de las normas jurídicas y el logro de los objetivos sociales que persiguen tales normas. Las normas jurídicas son, pues, dispositivos finalistas; y las sanciones incentivan el cumplimiento de las normas y de sus objetivos sociales benéficos diseñados por el legislador.

La Constitución otorga esta facultad de sancionar o castigar a instituciones específicas dentro del Estado²; se trata de una de las técnicas jurídicas más potentes para lograr la coordinación social de las conductas. Pero, de la misma manera, la Constitución limita con enorme cuidado la imposición de las sanciones o castigos; se trata de una de las prerrogativas más delicadas (y potencialmente odiosas) del Estado donde se hace especialmente notoria la asimetría entre el poder soberano y los individuos. Esta asimetría en el poder de coerción sancionatoria es una de los motivos centrales que llevaron al nacimiento y desarrollo de los derechos humanos y fundamentales (como garantías en contra del poder estatal).

En el derecho contemporáneo, igualmente, las modalidades de derecho sancionatorio se han abierto claramente en dos vertientes que, aunque diferenciables, conservan en términos generales los mismos límites, garantías y principios constitucionales: en primer lugar, y proveniente del Estado liberal, las constituciones buscaron la disciplina y moderación del poder sancionatorio penal; pero aumentada la función del Estado a la de la dirección general de la economía, la intervención y la regulación económicas, el Estado contemporáneo tiene amplias facultades regulatorias de los mercados e impone, casi siempre en sede administrativa, una verdadera multiplicidad de sanciones administrativas que establecen un creciente número de leyes regulatorias de mercados específicos³. No

¹ La otra modalidad deóntica es la permisión (una conducta x está permitida). Pero como la conducta está permitida (en el sentido de no estar ni prohibida ni mandada su realización), las permisiones no son utilizadas en el derecho sancionatorio que requiere, por razones de claridad, de la descripciones de conductas definitivamente ordenadas o prohibidas.

² Aunque no solo a instituciones del Estado: muchas organizaciones y comunidades privadas también sancionan y castigan las conductas disvaliosas de sus miembros. La Constitución y la jurisprudencia de la Corte también establecen las condiciones generales del castigo o de la sanción establecidas en relaciones horizontales entre particulares, v.gr., en comunidades indígenas, en centros educativos, en asociaciones civiles, en conjuntos residenciales etc., etc. Entre otras sentencias: CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia T-155 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T-1044 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda; Sentencia T-1106 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra; Sentencia T-254 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ La potestad de sanción económico-administrativa está claramente autorizada por el artículo 334 de la Constitución en donde se establecen los contornos de un Estado administrativo, regulatorio y sancionatorio: "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano [...]"

es aventurado decir que, dentro de esta lógica político-económica, el Estado contemporáneo impone más sanciones económico-administrativas que las estrictamente penales. Por esta razón política básica, pues, la sanción económico-administrativa resulta mucho más amenazante (desde una perspectiva de probabilidades) para el ciudadano ordinario que las dispensadas por la represión penal.

La tesis central del presente escrito es la siguiente: es obvio y natural que todo régimen regulatorio cuente con un régimen sancionatorio. Eso se acepta sin ningún problema ya que el Estado colombiano adoptó desde 1936 y hasta el día de hoy los claros perfiles de un Estado regulatorio que pudiera dirigir la economía hacia fines sociales prevalentes. Pero, desafortunadamente para el sector pesquero y los objetivos de la regulación sectorial, el régimen sancionatorio del Estatuto General de Pesca es notoriamente inconstitucional en varias dimensiones que mostraremos a continuación. Incluso sorprende que, a pesar de la notoriedad de su inconstitucionalidad, estas normas hasta el día de hoy no hayan provocado el litigio constitucional ante la Corte que largamente se merecen⁴. Los artículos 53, 54 y 55, en su afán por establecer una policía sectorial potente y creíble, le terminaron concediendo facultades de manera tan amplia e indisciplinada al Estado regulatorio que ciertamente violan las limitaciones constitucionales más básicas al poder estatal de sancionar.

La Constitución colombiana y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han clarificado los límites básicos que tiene todo poder estatal de sanción, sea éste penal o económico-administrativo. Estos límites, se repite una vez más, son el origen más remoto y más natural del constitucionalismo: la asimetría de poder entre Estado y ciudadano hace que exista siempre la tentación y el peligro de sancionar injusta, excesiva o irrazonablemente; además, las sanciones, por sí mismas, consisten en restricciones o incluso anulaciones más o menos completas de algún derecho constitucional del sancionado. Esta técnica es legítima, pero por lo delicado de su uso, la Constitución rodeó el ejercicio del poder sancionatorio con condiciones, garantías y salvaguardias básicas que buscan proteger al ciudadano. La principal característica del Estado de fuerza (*Machstaat*), por oposición al Estado de Derecho (*Rechtstaat*), consiste en el ejercicio incondicional de la facultad sancionatoria. Y cuando la sanción no tiene disciplinamiento constitucional se crean, no condiciones de razonable justicia, retribución y prevención, sino más bien, de intimidación y miedo en los ciudadanos y arbitrariedad y prepotencia en los poderosos.

Algunos de los límites básicos que impone la Constitución al ejercicio estatal de la sanción son los siguientes: que las conductas que pretende sancionar el Estado estén determinadas o descritas de forma clara y precisa (principio de tipicidad de la conducta reprochada que la Constitución establece en sus artículos 6º y 29); que las correspondientes sanciones estén también previstas y sean públicas en una ley para que los ciudadanos puedan ejercer adecuadamente su responsabilidad (principio de legalidad -reserva de ley-) y que, además, la misma ley establezca razonablemente la correlación entre conductas reprochadas y sanciones aplicables (principio de tipicidad de la sanción establecido también por la Constitución en los artículos 6º y 29); que las sanciones sean proporcionales al daño y gravedad de la conducta reprochada (principio de proporcionalidad derivado del artículo 29); que la sanción por parte del Estado se base en la actuación personal dolosa o culposa del sancionado (principio de culpabilidad, extraído también del artículo 29 de la Constitución) y en su efectiva comisión de la conducta reprochada (principio de imputación del acto, *ibidem*).

En la presente demanda se demostrará cómo el régimen sancionatorio contenido en la ley 13 de 1990 es manifiestamente inconstitucional y, específicamente, cómo las disposiciones acusadas violan varios principios y garantías constitucionales, entre otras razones al no cumplir las exigencias mencionadas que limitan el poder sancionatorio del Estado. Vale recordar que la Ley 13 de 1990 fue promulgada

⁴ La Ley 13 de 1990 no ha sido analizada nunca en sede constitucional por parte de la Corte Constitucional o, en su momento, por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Solamente en 1996 se demandaron los artículos 6, 7 y 47 de esta ley pero la demanda fue rechazada después de ser inadmitida al no cumplir los requisitos del decreto 2067 de 1991.

AUGUSTO BOGOTI
OFICINA DE ASISTENTE Y CENSO DE AGUOTA D.C.

antes de la expedición de la Constitución de 1991 y que tal hecho quizás explica la sorprendente falta de incorporación de las premisas básicas del garantismo sancionatorio a su régimen; su vigencia hasta ahora, igualmente, también puede deberse a la debilidad jurídico-política de los participantes en el mercado pesquero, caracterizado por la atomización e informalidad de la pesca artesanal y por la falta de políticas industriales claras por parte del Estado con relación a los pocos actores formales e institucionalizados que participan en el sector, donde estos hechos (tanto jurídicos como de contexto económico) sugieren ahora la necesidad de una revisión minuciosa de la correspondencia entre las normas demandadas y la Constitución.

3.1.1. Cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 53 de la ley 13 de 1990.

Norma demandada	
<i>Artículo 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.</i>	
Normas constitucionales infringidas	
Artículo 6. <u>Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.</u> Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.	Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. <u>Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</u> En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

El artículo 53 establece que las conductas sancionables en materia pesquera se pueden determinar o consagrar en disposiciones reglamentarias (que, por su naturaleza jurídica, son catalogados como actos administrativos y que no cuentan con la legitimidad constitucional y política de las leyes). Esta norma desconoce el principio de legalidad en materia sancionatoria (reserva de ley)⁵. Al Estado, pues, le está vedado (por razones de democracia, publicidad y legitimidad entre otras) describir los comportamientos que serán reprochados bajo su potestad sancionatoria solamente en normas reglamentarias o actos administrativos expedidos por la rama ejecutiva del poder público. La Constitución exige que las infracciones que puede sancionar el Estado estén consagradas en una ley que expide el Congreso de la República respetando el principio de representación democrática y de legalidad. El artículo 53 de la ley 13 de 1990 va en contravía directa de los artículos 6 y 29 de la Constitución y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la reserva de ley en materia sancionatoria⁶. La reserva de ley en esta materia busca limitar el poder sancionatorio del Estado para

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-1161 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero. *"Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa"* (Subraya añadida); Sentencia SU-1010 de 2008. M.P. *"El principio de reserva de ley implica que solamente el legislador está constitucionalmente habilitado para establecer las acciones u omisiones que dan lugar al ejercicio del poder punitivo del Estado, determinar cuáles serán las correspondientes sanciones -de naturaleza penal o administrativa según el caso- y fijar los procedimientos que deben seguirse para imponerlas."* (Subraya original); Sentencia C-052 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-713 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-475 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy; C-364 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán; C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

evitar así la arbitrariedad de la administración en la sanción de los ciudadanos. Esta arbitrariedad es la que actualmente se está permitiendo con la vigencia del artículo 53 ibíd. Las sanciones no provienen así de la majestad de la Ley sino de un derecho administrativo sancionatorio al que no se le puede colgar el peso de generar la plena advertencia que exige el artículo 6º constitucional respecto de la responsabilidad de los particulares. Así mismo, la norma demandada establece de forma general que toda acción u omisión que infrinja la Ley o el Reglamento constituye una infracción del Régimen General de Pesca. Es decir, que cualquier violación de las normas que regulan la pesca en Colombia (no importa su ubicación en el ordenamiento jurídico colombiano) puede generar el inicio de una investigación sancionatoria por parte de la Administración. ¿Esta descripción de las infracciones pesqueras respeta el principio de tipicidad que rige la potestad sancionatoria del Estado? La respuesta es claramente negativa. Esta norma, pues, también desconoce cualquier exigencia de tipicidad (descripción clara de las conductas que puede sancionar el Estado)⁷. Frente a normas como esta los ciudadanos no pueden adecuar su comportamiento. De aceptarse esta interpretación, se trata de una norma legal que le delegó de manera completa a la Administración Pública la confección del listado de prohibiciones y mandatos que constituyen la sustancia del régimen administrativo sancionatorio. La falta de descripción específica y precisa de lo que constituye una infracción en materia pesquera y, por el contrario, la fórmula extremadamente abstracta y general según la cual constituye infracción sancionable toda acción u omisión que desconozca alguna norma del Reglamento del régimen pesquero, configura una evidente violación del artículo 29 constitucional. Normas como esta amplían desproporcional e indebidamente el poder del Estado para sancionar a los ciudadanos. Este poder es limitado por la Constitución y solamente puede ser ejercido respetando los derechos de los ciudadanos a conocer previamente, de forma clara y precisa, cuáles son las conductas específicas que están prohibidas. Los principios de tipicidad y reserva de ley en materia sancionatoria han sido reiteradamente protegidos por la Corte Constitucional y, en este caso, están siendo vulnerados de forma manifiesta por el artículo 53 de la ley 13 de 1990.

3.1.2. Cargos de inconstitucionalidad contra apartes de los numerales 1º y 8º y el numeral 12º, del artículo 54 de la ley 13 de 1990.

Norma demandada	
<p>Artículo 54. Está prohibido:</p> <p>1. Realizar actividades pesqueras sin permiso, patente, autorización ni concesión <u>o contraviniendo las disposiciones que las regulan.</u> [...]</p> <p>8. Utilizar las embarcaciones pesqueras para <u>fines no autorizados</u>, excepto en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito. [...]</p> <p>12. Las demás conductas que señale el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la presente Ley.</p>	
Normas constitucionales infringidas	
<p>Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</p> <p>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o</p>

⁷ Reiteradamente la Corte Constitucional ha exigido que las normas de derecho administrativo sancionatorio respeten el principio de tipicidad. CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-242 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo. En esta sentencia sostuvo la Corte: “[...]ha reiterado la Corte Constitucional que se realiza el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren tres elementos: (i) “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; (ii) “Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley”; (iii) “Que exista correlación entre la conducta y la sanción”(Subraya añadida). También en: CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C-796 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. “En virtud del principio de tipicidad, lo ha expresado la Corte, para que una norma de carácter sancionador se reputé constitucionalmente válida, es necesario que su texto sea preciso, esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta”(Subraya añadida)

AUGUSTO CONTI
 OFICINA SEVENA Y CARRO DE BOGOTÁ D.C.

	<p>desfavorable.</p> <p>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</p> <p>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p>
--	---

El artículo 54 de la ley 13 de 1990 establece algunas de las prohibiciones en las actividades de pesca que pueden generar investigaciones y sanciones por parte de las autoridades administrativas. Estas prohibiciones, como se mencionó antes, no constituyen todas las conductas prohibidas en el régimen sancionatorio de pesca ya que el artículo 53 *ibid.* califica como infracción toda acción u omisión de cualquier norma legal o reglamentaria que regule las actividades pesqueras. Podría pensarse que el artículo 54 remedia los evidentes defectos del artículo 53 al incluir algunas conductas que parecen ser más claras y precisas en términos de la exigencia constitucional de adecuada tipificación como garantía de advertencia a la ciudadanía. Pero no: se trata exactamente de lo contrario. La vaguedad inconstitucional del artículo 53, de hecho, vicia de forma radical el listado del artículo 54. En el primer numeral del artículo 54 se le otorga facultades a la autoridad pesquera para sancionar a quienes realizan "actividades pesqueras sin permiso, patente, autorización ni concesión o contraviniendo las disposiciones que las regulan". Este aparte del numeral 1º del artículo 54 es inconstitucional por exactamente las mismas razones que hemos expuesto con relación al artículo 53 y que nos permitimos reiterar en este momento. Así, esta disposición viola el principio de legalidad (reserva de ley) al establecer que las regulaciones meramente administrativas son un parámetro válido para sancionar las violaciones del Estatuto General de Pesca. La ley, al hablar de "contraviniendo las disposiciones que las regulan", ha ampliado excesivamente el tipo de normas jurídicas que pueden generar la responsabilidad sancionable de los particulares. Esta redacción permite que las infracciones al régimen de pesca estén establecidas en actos administrativos en contravía de los artículos 6 y 29 de la Constitución. Así mismo esta disposición vulnera el principio de tipicidad exigido en el derecho administrativo sancionatorio y derivado del artículo 29 constitucional. Establecer como conducta sancionable la contravención de cualquier "disposición" que regula una materia, fórmula idéntica a la del artículo 53 de la ley 13 de 1990, desconoce la garantía de reserva de ley, característica exigida por la Constitución para que los ciudadanos adecuen su comportamiento y puedan, por tanto, evitar la sanción.

Esta posibilidad interpretativa no es meramente teórica o posible: de hecho, la Autoridad Nacional Pesquera utiliza la expresión "disposición" para integrar al contenido de la Ley "regulaciones" establecidas a nivel meramente administrativo, sin que éstas hayan sido avaladas, ni siquiera en sus detalles generales o abstractos, por el legislador.

Igual cosa ocurre de manera patente con el numeral 12º del artículo 54 que establece, por increíble que parezca, la posibilidad que tiene el Gobierno Nacional, por medio de reglamentos, de establecer qué conductas pueden sancionarse por parte de sus autoridades administrativas. Así, están prohibidas: "12. Las demás conductas que señale el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la presente Ley.". El numeral 12º del artículo 54, igual que su numeral 1º, viola la Constitución porque describe conductas prohibidas que no cumplen con las exigencias mínimas de tipicidad (con fines de plena advertencia a la ciudadanía) que le impone la Constitución. Prohibir "las demás conductas que señale el reglamento" no es una prohibición clara, específica ni mucho menos precisa. Como se ha mencionado, los límites constitucionales a la potestad sancionatoria del Estado exigen que las conductas sancionables sean descritas de forma clara y precisa

AUGUSTO CONTI
OFICINA SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.

para conocimiento de sus destinatarios. Esta exigencia se deriva directamente del artículo 29 constitucional y ha sido defendida por la Corte Constitucional en varias ocasiones⁸. Por otro lado, el numeral 12º del artículo 54 viola manifiestamente el principio de legalidad en materia sancionatoria establecido en los artículos 6 y 29 de la Constitución. Como se ha reiterado las sanciones que pueden ser impuestas a los ciudadanos deben estar determinadas en una ley (reserva de ley). Esta garantía busca evitar los excesos del Estado al ejercer su potestad sancionatoria como también garantizar el respeto a los principios de representación democrática y legalidad.

Hay finalmente una corroboración en el derecho viviente que hace mucho más alarmante este marco regulatorio: podría pensarse que el artículo 53, y el aparte demandado del numeral 1º y el numeral 12º, ambos del artículo 54, son apenas normas residuales, de emergencia si se quiere, en las que el legislador le reservó a la policía sectorial una herramienta normativa amplia con la que pudiera cerrar las astucias de los regulados en casos excepcionales. A estos tipos sancionatorios en blanco se les ha llamado también “catch-all rules” y la doctrina administrativa los defiende a veces como una forma de delegación de discrecionalidad en casos excepcionales o difíciles de ejercicio claro de las potestades de inspección, vigilancia y control. Desafortunadamente este no es el caso con relación a la autoridad pesquera en Colombia: una proporción muy sobresaliente de las investigaciones y sanciones que impone esta autoridad las fundamenta explícitamente en el artículo 53 o en la frase final del numeral 1º del artículo 54⁹. Los tipos sancionatorios delegados al Reglamento, pues, constituyen una de las bases fundamentales (sino la fundamental) del ejercicio de sus funciones de policía. Se trata, pues, de una policía administrativa que trabaja desde el sótano de los reglamentos y no desde la luz de la ley, como se lo exige claramente la Constitución en sus artículos 6 y 29. Esta falta de transparencia, de otro lado, favorece actitudes de arbitrariedad regulatoria, de favoritismo, de implantación de políticas públicas implícitas por medio del régimen sancionatorio, y no a través de su anuncio claro, transparente y democrático.

Finalmente, frente al numeral 8º del artículo 54, la ley sanciona “utilizar las embarcaciones pesqueras para fines no autorizados”. La expresión “fines no autorizados” es también excesivamente vaga e indeterminada y permite sancionar cualquier uso de las motonaves, sin importar si tiene relevancia jurídica o no, solo a condición que no esté expresamente autorizado por la administración. Piénsese así que dentro de esta hipótesis pueden encontrarse al mismo tiempo actividades de narcotráfico, salvamento marítimo, remolque marítimo o actividades académicas y/o turísticas. Puede ser que ninguna de estas actividades esté “autorizada”, pero todas ellas son completamente diferentes en términos de su valor social y de la conveniencia y proporcionalidad de su sanción. La tipificación vaga del numeral 8º, igual que la del numeral 1º, es muy amplia y genera así demasiada discrecionalidad en la entidad administrativa encargada de investigar y sancionar las violaciones al régimen de pesca. Los fines que están prohibidos deberían establecerse específicamente en esta norma para conocimiento de los ciudadanos destinatarios de la norma. Los principios de legalidad y tipicidad, pues, exigen que los elementos básicos de la conducta sancionada sean señalados en la norma legal y que cuando sean tipos en blanco las remisiones normativas sean determinadas y precisas para saber con claridad cómo se aplica la norma¹⁰. Estas exigencias no se cumplen en esta disposición. Así, el numeral 8º de la ley 13 de 1990 viola expresamente los principios de tipicidad y legalidad exigidos en el derecho administrativo sancionatorio y derivados del artículo 29 constitucional.

⁸ Entre otras: CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C-796 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C-242 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-1011 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño. “El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador exige que directamente el legislador establezca como mínimo: (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta; (iii) la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad”. (Subraya añadida) También: Sentencia C-406 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas y Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda.

3.1.3. Cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 55 de la ley 13 de 1990.

Norma demandada			
<p>Artículo 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>Las multas que se impongan por infracciones 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.</p> <p>Las multas podrán ser sucesivas.</p> <p><u>El Capitán de la nave, el armador y los titulares del permiso de pesca, serán responsables solidarios de las sanciones económicas que se impusieren.</u></p> <p>El INPA comunicará a la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR, las infracciones en que incurran los capitanes de las embarcaciones pesqueras para que éste les imponga las demás sanciones que sean de su competencia.</p>			
Normas constitucionales infringidas			
<p>Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno</p>	<p>Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale</p>	<p>Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p>

AUGUSTO CONTI
 ABOGADO SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.

	derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.	la ley.	
--	---	---------	--

En tercer lugar queremos presentar a la Corte los cargos por los cuáles el artículo 55 de la ley 13 de 1990 también resulta inconstitucional. De esta manera creemos que se prueba que el régimen sancionatorio del Estatuto General de Pesca tiene defectos sistemáticos en todo su diseño que han dado pie a un muy problemático despliegue de la policía administrativa especializada en el sector pesquero. La premisa del cargo vuelve a ser aquí exactamente la misma que la que hemos utilizado con relación a los artículos 53 y 54. El legislador contaminó también al artículo 55 con el otorgamiento de poderes sancionatorios vagos e inciertos al afirmar que las sanciones (establecidas en ese artículo) se han de aplicar a aquellos *“que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley y demás normas legales y reglamentarias sobre la materia”*. Es claro que los tipos sancionatorios no pueden ser creados por reglamento, como ya lo hemos argumentado suficientemente en los cargos contra los artículos 53 y 54. El artículo 55, pues, viola los artículos 6 y 29 de la Constitución que exigen que las conductas sancionables y las sanciones que se pueden imponer a los ciudadanos sean establecidas en una ley (reserva de ley). Así mismo tampoco creemos que el legislador pueda conectar, como lo hace en esta norma, sanciones de un estatuto con conductas prohibidas en otras leyes, a menos que esta conexión entre tipo (infracción) y sanción se haga de manera expresa, reflexiva y clara y no solamente mediante la críptica conexidad que pretende generar el artículo 55 con cualquier disposición (sea legal o reglamentaria) que pretenda regular el sector pesquero. El artículo 55, pues, aumenta aún más la vaguedad sancionatoria de la Ley 13: el administrado debe temer, no solamente a la Ley sino también al “Reglamento”, a las “disposiciones que regulan la materia” sino también, ahora, a las “demás normas legales y reglamentarias sobre la materia”. Este listado no es propio de la Constitución colombiana. Ninguna de estas remisiones garantiza que el legislador democrático haya revisado la justicia básica del ilícito y su sanción; con este listado de remisiones, el administrado será fácilmente sorprendido por un régimen sancionatorio que no mantiene ni siquiera la apariencia mínima de respetar la reserva de ley. Creemos aquí que estamos en frente de otra inconstitucionalidad de bulto donde, por razones de brevedad, sobra hacer argumentaciones ulteriores a las ya expresadas.

Pero esto no es todo: el Estatuto tiene también defectos protuberantes con relación a la tipicidad de la sanción en este mismo artículo 55. Esta norma permite a la autoridad administrativa imponer *“una o más de las siguientes sanciones”*. La garantía constitucional de que los ciudadanos tengan plena advertencia de las conductas que deben evitar (por tener reproche jurídico) y de las consecuencias que se derivarían de no hacerlo, no se cumple en el artículo 55. Aquí la vaguedad y la incertidumbre se extienden a las sanciones: el legislador postuló un listado de ellas y le dejó a la autoridad pesquera la discrecionalidad (que por amplia, es más bien arbitrariedad) de aplicar una o varias de las sanciones (a placer) y dentro de cada una de las sanciones, su cota mínima o máxima (también a placer) con el único criterio que fuera “según la gravedad”. Este esquema de aplicación de tipo de sanción y de dosimetría es excesivamente vago e indeterminado. La norma incluso permite imponer una o más sanciones frente a una misma infracción. Es decir que la autoridad administrativa correspondiente puede imponer todas las sanciones mencionadas en el artículo 55 frente a una sola infracción cometida por un ciudadano. Hasta este nivel de indeterminación llega la norma. No le da a los regulados ningún tipo de preaviso concreto sobre las consecuencias de sus actos. Esta indeterminación viola manifiestamente el artículo 29 constitucional ya que no cumple el principio de tipicidad de las sanciones, según el cual la ley debe determinar una relación entre la conducta reprochada y la sanción correspondiente. El único criterio, la “gravedad”, es inútil y peligroso: algunos de los tipos disciplinarios protegen los cuerpos de aguas, otros las especies de peces, otros la industria, otros (bueno, no sabemos muy bien, por la increíble indeterminación de los tipos)... ¿Cuál de estas es la conducta reprochada más “grave”? ¿Según qué criterios? ¿De protección medioambiental o de seguridad alimentaria para el país?

COMITÉ DE ESCOGA DE
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y C...

En suma: El artículo 55, pues, nuevamente reitera la posibilidad de que las sanciones que imponga la administración en uso de su potestad sancionatoria se basen en la violación de normas reglamentarias o conductas descritas en actos administrativos. Así mismo, el artículo 55 permite que se impongan sanciones simultáneas (varias sanciones al mismo sujeto por la comisión de una acción específica) cuando se cometan conductas consideradas como infracciones. Siendo así, en esta norma y en general en todo el régimen sancionatorio en materia pesquera, no se respeta el principio de tipicidad de las sanciones. Las sanciones contenidas en esta norma no se relacionan directamente con ninguna de las conductas que se consideran infracciones del Estatuto General de Pesca. Esta falta de correspondencia entre los hechos sancionables y las sanciones se deriva del diseño legal inconstitucional que califica de infracciones cualquier acción u omisión que viole el régimen general de pesca tanto a nivel legal como reglamentario como cualquier otra “disposición que regule la materia”. Así, el legislador estableció un listado de sanciones a imponer y delegó en cabeza de las autoridades administrativas, violando la Constitución, la selección de la sanción correspondiente para cada infracción. Esta delegación viola directamente el principio de tipicidad en materia de sanciones administrativas que exige determinar para cada conducta sancionable (o tipo administrativo) una sanción correspondiente. Esta exigencia y límite derivado de los artículos 6 y 29 de la Constitución ha sido protegido por la Corte Constitucional de manera reiterada.

Finalmente este estatuto autoritario de derecho administrativo sancionatorio (por poseer tantas fallas evidentes frente a los mínimos del constitucionalismo liberal) comete otro error, al utilizar de manera inadecuada e inconstitucional la difícil y problemática herramienta de la responsabilidad objetiva mediante el establecimiento de una solidaridad legal altamente problemática. La Ley efectivamente la establece al ordenar una solidaridad entre personas en materia sancionatoria. En efecto, el inciso 5° del artículo 55 ordena que “el Capitán de la nave, el armador y los titulares del permiso de pesca, serán responsables solidarios de las sanciones económicas que se impusieren.”

En principio, la Constitución colombiana impone como garantía para los ciudadanos la aplicación de los principios de culpabilidad y de imputación. De aquí se ha extraído el principio según el cual la Constitución prohíbe *prima facie* sanciones basadas en responsabilidad objetiva, es decir, por el mero hecho del acaecimiento material o naturalístico de la conducta jurídicamente reprochada y prohibida. El acaecimiento naturalístico de la conducta tiene que ser reconducido a la culpabilidad del agente para generar así una imputación de la conducta y de su resultado dañoso a la responsabilidad de alguien a quien se le puede adjudicar control sobre la situación y sus consecuencias, es decir, se le puede responsabilizar del hecho. La disociación entre obligación y responsabilidad es un instrumento usado por el Estado regulatorio para darle más potencia a sus competencias de dirección y ordenación económicas; este mecanismo, con todo, tiene que ser utilizado con enorme cuidado dentro del marco constitucional colombiano. La disociación entre obligación y responsabilidad puede verse en varios casos estudiados por esta misma Corte en sentencias precedentes: el legislador, por ejemplo, puede intentar establecer solidaridad legal entre el conductor de un automóvil que fuese multado por cometer una infracción de tránsito y transporte y el dueño registrado de ese automóvil (cuando dicho dueño, de hecho, no iba conduciendo el automóvil). La responsabilidad solidaria en este caso apunta a imputarle al dueño la obligación de responder por las consecuencias jurídicas de la infracción (la sanción), sin que esa persona hubiera sido personalmente responsable de la violación de la norma. Con esta misma técnica el legislador puede querer endilgarles solidaridad legal a los accionistas por los errores tributarios cometidos por una sociedad. Los accionistas quedan así obligados al pago de las sanciones, pero en estricto sentido no fueron responsables en su momento del hecho ilícito, ni lo consintieron, ni lo avalaron, como el dueño del automóvil, en su momento, no conoció, no avaló, ni consintió la violación de las normas de tránsito. La solidaridad así creada es, en ese sentido, “artificial”, “ficticia”, busca aumentar el rango de los obligados para multiplicar, a su vez, la potencia sancionatoria del Estado.

Debido a que la solidaridad legal así establecida es tan amplia y temible, es de esperarse que los individuos amenazados con esa responsabilidad adopten comportamientos super-cautos y diligentes, y

que den instrucciones en tal sentido a las terceras personas (choferes o contadores, en nuestros ejemplos). Estas “solidaridades legales”, efectivamente, extienden la capacidad regulatoria del Estado al extender su capacidad sancionatoria. Pero, al hacerlo, ponen en peligro (al restringir) principios de responsabilidad personal que son muy caros al constitucionalismo liberal y a ideas básicas de justicia. En principio tales extensiones de responsabilidad por vía de solidaridad están prohibidas por la Constitución porque respecto los obligados solidariamente sólo pueden quedar en tal posición a través de algún concepto de “responsabilidad objetiva”, en donde su conducta, comportamiento, decisiones y control sobre la situación no son examinados de ninguna manera y, por tanto, se les disminuye de manera radical la oportunidad de ofrecer descargos que les permitan salvar su responsabilidad. En estos casos de responsabilidad solidaria su responsabilidad está objetivamente comprometida en el hecho atribuible a otro. Esta técnica regulatoria no está completamente prohibida en el derecho constitucional colombiano pero debe ser usada con enorme cautela por el legislador y por la policía administrativa. Para ello, la Corte Constitucional ha especificado las circunstancias específicas en que esta técnica de extensión sancionatoria resulta razonable para los fines regulatorios del Estado. En el caso de la Ley 13/90 esta peligrosa técnica ha sido consagrada para la industria pesquera y es usada más de lo debido por la Autoridad Nacional Pesquera que la ha convertido en unos de los pilares centrales del desempeño inconstitucional de su función de policía administrativa.

Quizás unos ejemplos puedan mostrarle a la Corte los inmensos peligros de la extensión de responsabilidad por solidaridad: las violaciones a este estatuto normativo se realizan con mucha frecuencia directamente por parte de la tripulación de los buques (no por el armador o por el titular del permiso de pesca) de la siguiente manera: Le resultará imposible saber a la H. Corte Constitucional de la mera lectura del Estatuto General de Pesca, por ejemplo, que el aleteo de tiburones en faenas de pesca de atún está prohibido por las normas sublegales que la Ley ha entronizado de manera subrepticia, como hemos demostrado. En las redes de pesca es posible que aparezcan peces explotables comercialmente y otros que las normas legales buscan proteger. Entre las especies protegidas están los tiburones que, cuando han sobrevivido al lance de pesca, deben ser prontamente devueltos al mar. Se menciona esta conducta porque es frecuentemente enrostrada por la autoridad pesquera en contra de la flota nacional de pesca. Además de los problemas de tipicidad legal de la conducta, la autoridad siempre le impone al armador la solidaridad legal por hechos cometidos por la tripulación. La pesca de tiburón o el aleteo del mismo (para la venta de aletas de tiburón en el mercado negro) no es un negocio que le interese o que beneficie al armador. Sus instrucciones específicas, incluso, proscriben tales prácticas. Con todo, la autoridad pesquera sanciona al armador cuando ello ocurre. Las conductas de aleteo ocurren de manera subrepticia en la cubierta de pesca de las motoraves. La imposición de la solidaridad, de hecho, lo que hace es encubrir la responsabilidad de los marineros directamente involucrados sin que existan medidas adicionales que razonablemente pueda tomar el armador para evitar la práctica (cuando, por ejemplo, ha dado instrucciones perentorias para prohibir la práctica e incluso cuando utiliza sus facultades disciplinarias en materia laboral, llegando al despido con todos los riesgos que ello implica en el terreno del derecho laboral). Estas formas de responsabilidad objetiva, pues, no solo vulneran el principio de culpabilidad e imputación sino que además, incluso si pretendieran ser funcionales para algún fin social legítimo (como lo es el de la protección de especies marinas), no lo serían realmente en este caso porque no generan incentivos adecuados para disminuir la práctica reprochada (*nudges*, en la expresión del experto en derecho regulatorio Cass Sunstein). La Autoridad Pesquera puede afectar desproporcionadamente los derechos constitucionales de armadores y licenciatarios de pesca sin obtener ningún resultado favorable en la protección medioambiental. Cuando se multa sistemáticamente al armador por el aleteo del tiburón se encubre administrativamente la responsabilidad de los marineros que participan en el mercado negro de aletas de tiburón. Se trata pues de sanciones que no generan posibilidades de corrección preventiva de la conducta dañosa. Por el contrario: terminan blindando la práctica porque la responsabilidad nunca cae en quien debiera caer, a pesar de los esfuerzos de corrección disciplinaria del Capitán y del armador frente a su

AUGUSTO OCANTI
ABOGADO SEÑERA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.

tripulación. Es decir: se trata de sanciones equivocadamente impuestas con funciones más bien fiscales que correctivas de los comportamientos reprochados. Pero esto no es todo. Como ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionatorio es una institución de utilización estrictamente excepcional y sometida a condiciones muy severas que no se cumplen de ninguna manera en el caso de la solidaridad legal establecida en el artículo 55 de la Ley 33 de 1990. La responsabilidad que se deriva de la disposición acusada es objetiva ya que en su aplicación se omite probar cualquier elemento subjetivo de la responsabilidad del armador, el titular del permiso o el capitán del buque. **Este régimen de responsabilidad objetiva, se repite, está prohibido directamente por la Constitución, en su artículo 29, como lo ha reiterado constantemente la Corte Constitucional.**

A continuación exponemos el precedente jurisprudencial que la Corte Constitucional ha definido sobre la materia. La Corte Constitucional en la sentencia C-597 de 1996 analizó una demanda contra el Estatuto Tributario de la época donde se argumentaba que la norma acusada permitía un régimen de responsabilidad objetiva. La norma establecía que los contadores públicos, auditores y revisores, que cometieran determinadas infracciones serían sancionados. El demandante consideró que la norma no establecía como requisito, para imponer dichas sanciones, probar algún elemento subjetivo de la conducta de los sujetos mencionados en la norma. La Corte sostuvo, compartiendo el análisis del demandante, que la responsabilidad objetiva está prohibida por la Constitución pero declaró constitucional la norma al sostener que ésta debía interpretarse de acuerdo al artículo 29 constitucional y, por lo tanto, la administración al imponer la sanción debía probar la culpa del infractor. Esta norma no es totalmente análoga al artículo 55 de la ley 13 de 1990 ya que este último no describe una conducta que debe ser sancionada sino que extiende la responsabilidad de un infractor a otros sujetos ajenos al hecho ilícito cometido. Sin embargo las consideraciones de la sentencia son aplicables al análisis de la presente demanda ya que confirman la prohibición constitucional de la responsabilidad objetiva.

En la sentencia C-616 de 2002 la Corte analizó una norma tributaria que derivaba de una sanción impuesta (decomiso de mercancías) otra sanción basada en responsabilidad objetiva (clausura del establecimiento). En dicha sentencia la Corte decidió declarar constitucional la norma demandada bajo el entendido de que la sanción de clausurar un establecimiento no podía aplicarse objetivamente por la imposición de la sanción de decomiso de mercancías. Por el contrario, según la decisión de la Corte, para imponer la sanción de clausura del establecimiento debe proferirse una decisión autónoma donde se utilicen criterios de responsabilidad subjetiva, es decir probando la comisión de la conducta reprochada por parte del infractor, a título de dolo o culpa. Esta precisión la hizo la Corte en la parte resolutive de la sentencia. Igualmente, en la sentencia C-530 de 2003 (reiterada en la sentencia C-980 de 2010) la Corte estudió una norma donde se dispone que cuando no se puede notificar a un infractor de tránsito se impondrá la multa correspondiente al propietario registrado del vehículo. Esta norma fue declarada *inconstitucional* por la Corte al considerar que la responsabilidad objetiva está proscrita por la Constitución. Es decir, la Corte consideró que no se puede sancionar al propietario registrado del vehículo por una infracción que no cometió. La norma analizada en esta sentencia es muy similar al aparte demandado del artículo 55 de la ley 13 de 1990. En la norma declarada inconstitucional en la C-530 de 2003 el legislador había previsto que al no poder notificarse al conductor que había cometido la infracción de tránsito dicha sanción debía imponerse, o extenderse, al propietario del vehículo para que el Estado pudiera cobrar o hacer efectiva la multa. Así el legislador decidió sancionar al propietario del vehículo sin que haya cometido ninguna infracción y sin que haya percibido beneficio alguno de la infracción. Para la Corte este diseño legal no respetó el debido proceso administrativo y, por lo tanto, declaró inconstitucional la norma. La similitud con el análisis de la presente demanda, pues, se encuentra en la prohibición constitucional que tiene el Estado de sancionar, por violaciones al régimen de pesca, a personas que no hayan participado en la infracción que se reprocha, así una finalidad que se le puede asignar a este diseño normativo sea asegurar que el Estado haga efectiva las sanciones que impone.

De la misma manera, en la sentencia C-089 de 2011 la Corte analizó una norma que imponía la solidaridad de multas de tránsito al propietario y a la empresa a la cual está vinculado el vehículo que se utilizó en la comisión de la infracción. Siendo así, la norma establece que si un conductor comete una infracción de tránsito tanto el propietario del vehículo como la empresa a la cual está vinculado el vehículo responderán solidariamente. Esta norma, en principio, es muy similar al artículo 55 de la ley 13 de 1990. Sin embargo tiene un elemento distintivo que llevó a la Corte a declarar su constitucionalidad. Así, la norma analizada en la sentencia C-089 de 2011 establece que la solidaridad solamente será permitida en aquellas infracciones “imputables” a los propietarios y a las empresas (sujetos cubiertos con la solidaridad legal). Es decir, en la sentencia de 2011 se analizó una norma donde se limitaba el juicio de responsabilidad al hecho de que la infracción fuera “imputable” a los sujetos cobijados por la extensión de responsabilidad. Es necesario reiterar que la disposición demandada en el presente escrito no tiene ningún criterio de imputabilidad o culpabilidad que limite la extensión de responsabilidad o la aplicación de la solidaridad a los armadores del buque o a los titulares del permiso de pesca. Las conductas por las cuales estos son sancionados rutinariamente no puede serles imputadas en estricto rigor.

De la lectura de las sentencias expuestas se pueden extraer los requisitos que la Corte Constitucional ha fijado para permitir la consagración excepcional de un régimen de responsabilidad objetiva: “Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que (i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).”¹¹ (énfasis añadido)

Así, analizando estos requisitos, la responsabilidad objetiva impuesta en el aparte demandado no cumple los requisitos establecidos por la Corte para que dicha responsabilidad pueda declararse ajustada a la Constitución. Primero, la disposición acusada sí compromete de manera específica el ejercicio de los derechos de los sujetos a quienes se les sanciona con responsabilidad objetiva, como también los derechos de terceros. Estos derechos son: i) derecho al trabajo, ya que la responsabilidad objetiva está afectando el desarrollo de las actividades de pesca de quienes participan en este mercado; ii) el derecho al buen nombre, ya que por medio de la sanción se está comunicando al mercado pesquero y a la opinión pública que las personas naturales y jurídicas sancionadas violaron el Estatuto General de Pesca, asumiéndose erróneamente, pues los sujetos mencionados en la norma demandada no participan en la infracción, que dichas personas desconocen los compromisos medioambientales que se deben tener en la actividad pesquera; iii) propiedad privada y control de los medios de producción, ya que la imposición sucesiva de sanciones de multa a las personas naturales o jurídicas que pertenecen al sector pesquero afecta directamente su patrimonio, teniendo en cuenta además la desproporcionalidad de dichas sanciones hasta el punto que llega a operar el fenómeno de la expropiación regulatoria; y, iv) el derecho a la producción de alimentos y a la seguridad alimentaria como parte de una política industrial del Estado, específicamente la producción derivada de actividades pesqueras, porque se afectan a los actores del mercado de producción pesquera y su actividad económica.

Por otro lado, frente al requisito ii) la sanción impuesta tiene un carácter meramente monetario; sin embargo dicha sanción no cumple con el requisito iii) establecido por la Corte Constitucional, pues se trata de una sanción, que aunque monetaria, no es de “menor entidad” ni en términos absolutos ni en términos relativos. La sanción impuesta, así, resulta desmesurada y desproporcionada porque, aunque siendo pecuniaria, representa grandes sumas de dinero (que no son comparables, por ejemplo,

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-595 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio; Sentencia C-616 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda; Sentencia C-089 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

a los montos de los comparendos de tránsito) y, además, representan proporcionalmente un valor significativo de los mismos bienes de capital (las motonaves) sobre las que de alguna forma u otra se imputa la comisión del ilícito administrativo. Estas sanciones, pues, no se pueden entender como sanciones de menor entidad porque son, tanto en la ley como en la práctica administrativa, muy cuantiosas (tanto en términos absolutos como relativos), su aplicación es sucesiva y, de todo ello, se sigue que son irrazonables y desproporcionadas en términos constitucionales. Todo es agravado por el hecho que se trata de un régimen sancionatorio que viola el principio de legalidad tanto de las conductas como el de las sanciones.

Bajo este panorama, se trata de verdaderas sanciones exorbitantes que afectan significativamente el patrimonio de los participantes en el mercado pesquero (armadores y licenciatarios), hasta el punto de implicar una confiscación indirecta por el peso de dichas sanciones. Una sola de las multas impuestas por la AUNAP en el 2014 ascendió a \$821.333.333,00 pesos. Esta suma, además, es representativa del promedio de los valores de las multas que se imponen a armadores y licenciatarios por vías de la solidaridad legal y, esto, con frecuencia comprobable. El tope legal de estas multas es, por ley, aunque dispensado de forma discrecional por la AUNAP, de 100.000 salarios mínimos legales diarios, es decir, la no despreciable suma de \$2.053.000.000,00. Como se ve, pues, no se trata de pequeñas penas pecuniarias por contravenciones de tráfico, sino de verdaderas penas rescisorias de derechos por su entidad y cuantía. En esas circunstancias, la pena pecuniaria puede, cuando es excesiva e imputada por solidaridad legal, convertirse en un verdadero instrumento draconiano e intimidador. En un año la autoridad correspondiente puede imponer varias sanciones de multimillonarias de pesos a la misma empresa que figura como armador o titular del permiso de pesca y siempre por violación del reglamento o de actos administrativos (no de la ley) y siempre por vía de solidaridad legal. En estas circunstancias de derecho viviente no puede hablarse de un régimen administrativo sancionatorio compatible con el estado social de derecho.

Además de las razones expuestas la responsabilidad objetiva consagrada en el artículo 55 *ibid.* no es de ninguna forma funcional a los fines que debe pretender un régimen sancionatorio. Esta norma: i) no genera prevención especial ni general ya que no está sancionando a quienes infringen el régimen de pesca o a los sujetos que puedan evitar su infracción; ii) no está castigando a quienes se benefician de la infracción del régimen de pesca ya que las violaciones a este régimen solo están beneficiando a los tripulantes de la embarcación (v.gr en casos de aleteo) y perjudicando gravemente a los sujetos cubiertos por la responsabilidad solidaria; iii) no genera la aplicación de sanciones de la tripulación en el ámbito laboral, ya que dichas sanciones aumentarían los costos y riesgos de los titulares del permiso de pesca, armadores y capitanes, teniendo en cuenta las protecciones del derecho laboral y las limitaciones de las sanciones en dicho régimen normativo; iv) no solucionan problemas probatorios que se podrían alegar para determinar a los verdaderos infractores, ya que en los barcos siempre va un observador que reseña las violaciones al régimen de pesca y, que incluso, puede llegar a identificar a los infractores directos de las conductas por lo que la responsabilidad objetiva derivada de la solidaridad legal termina siendo excesiva y desproporcional.

El régimen de responsabilidad objetiva consagrado en el artículo 55 *ibid.* viola, de igual forma, el derecho fundamental al buen nombre de los armadores y los titulares del permiso de pesca que se ven cobijados por la responsabilidad objetiva que consagra la norma. Este derecho se ve vulnerado por la disposición acusada al consagrar responsabilidad en cabeza de los armadores, titulares de pesca y capitanes de buques, aun cuando ninguno ha cometido infracción alguna contra el régimen de pesca. Cabe recordar en este punto que el armador y el titular del permiso de pesca son, en la mayoría de ocasiones, personas jurídicas que participan en el mercado pesquero. La vulneración del derecho fundamental al buen nombre se presenta cuando se emiten actos administrativos donde se declara la responsabilidad y se imponen multas contra el armador, el titular del permiso de pesca y el capitán del buque, por infracciones cometidas, por sujetos distintos, contra el régimen legal de pesca. Estas infracciones son cometidas muchas veces por la tripulación de los buques, quienes son los verdaderos

infractores. Sin embargo, la disposición demandada permite declarar la responsabilidad y sancionar a los sujetos mencionados en el inciso 5° del artículo 55 así no hayan cometido infracción alguna.

La Corte ha definido varios elementos del derecho fundamental al buen nombre, los cuales se ven vulnerados cuando se produce información falsa o tendenciosa que afecte la reputación o fama que tiene una persona, distorsionando a su vez el concepto público que se tiene del individuo¹². Esta distorsión y afectación a la reputación se produce con la aplicación del inciso 5° del artículo 55. Al extenderse la responsabilidad administrativa declarada por infracción al Estatuto General de Pesca al armador, al titular del permiso de pesca y al capitán del buque, se está dañando la reputación de estas personas ya que están siendo calificadas, injustamente, como infractores de la ley. Siendo así, cuando se declara responsabilidad administrativa con base en la disposición acusada se están emitiendo juicios falsos porque se está declarando la responsabilidad de unas personas que no han cometido infracción alguna contra las normas pesqueras. La extensión de responsabilidad, con base en la disposición acusada, no se sustenta en verdaderas violaciones de la ley por parte de los sujetos cobijados por la norma. Es claro que cuando la autoridad administrativa encargada emite un acto administrativo declarando la responsabilidad del armador, el titular del permiso de pesca y el capitán del buque, con base en la disposición acusada, se está vulnerando el buen nombre de estas personas porque se está afirmando, contra la verdad, que son infractores del régimen legal de pesca. Esta afirmación tiene consecuencias negativas en el concepto público que de estas personas, naturales y jurídicas, se tiene en el mercado pesquero y en las comunidades a las que pertenecen. Así mismo, al ser una información falsa, pues no son infractores sino solamente obligados solidarios, se está afectando su fama y reputación. Esta fama y reputación tienen una connotación más amplia en la materia analizada ya que se trata en muchas ocasiones del buen nombre frente a la protección del medio ambiente y, específicamente, frente a la protección de la fauna acuática. Actualmente los temas medioambientales y de protección animal han cobrado mayor relevancia a nivel global teniendo en cuenta las preocupaciones que se tienen frente a la utilización indiscriminada de recursos fánicos y a la contaminación medioambiental. Así mismo, como el armador y el titular del permiso de pesca son muchas veces personas jurídicas la afectación de buen nombre tiene connotaciones significativas a nivel económico. Como lo ha mencionado la Corte Constitucional el buen nombre de las personas jurídicas corresponde al *good will* empresarial, el cual siempre tiene valoración económica¹³. Por lo anterior, la vulneración al buen nombre en el caso de las personas jurídicas también afecta directamente el patrimonio de dichas personas.

Por otro lado el artículo 55 *ibíd.* desconoce también el artículo 65 constitucional, que protege la producción de alimentos y el mercado de pesca. La responsabilidad objetiva contenida en el artículo 55 está afectando a los actores del mercado pesquero al someterlos, injustamente, contra los derechos de defensa, debido proceso y presunción de inocencia, a sanciones de índole económico que tienen repercusión en su imagen corporativa y social. Estas sanciones serían legítimas si fueran dirigidas efectivamente a los infractores del régimen legal de pesca, que casi siempre es la tripulación de las naves que actúan a espaldas del capitán y del observador. Sin embargo la aplicación de la norma no ha sido ésta y, al contrario, actualmente está afectando a los actores relevantes del mercado de producción de alimentos provenientes de la pesca. Esta afectación de los principales actores de las actividades de pesca impide la promoción de este mercado y desincentiva su producción, en contradicción directa con el artículo 65 de la Constitución.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia C-851 de 2005. 17 de agosto de 2005. M.P. Manuel José Cepeda; Sentencia SU-082 de 1995. 1 de marzo de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía; Sentencia C-450 de 2003. 3 de junio de 2003. M.P. Manuel José Cepeda; Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-977 de 1999. 2 de noviembre de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia SU-082 de 1995. 1 de marzo de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía; Sala Plena. Sentencia C-489 de 2002. 26 de junio de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Novena de Revisión. Sentencia T-094 de 2000. 2 de febrero de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis; Sala Novena de Revisión. Sentencia T-367 de 1993. 3 de septiembre de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-679 de 2005. 30 de junio de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto; Sentencia T-404 de 1996. 23 de agosto de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3.2. En el derecho viviente se evidencia la gravedad de los cargos presentados.

Se podría llegar a pensar que las acusaciones presentadas en esta demanda no tienen efectos graves sobre los ciudadanos por su falta de trascendencia en el ejercicio del poder sancionatorio en materia de pesca. Sin embargo sucede todo lo contrario: las violaciones constitucionales evidenciadas en el presente documento constituyen y sustentan las prácticas generalizadas de la autoridad administrativa que ejerce el poder sancionatorio en asuntos de pesca. Actualmente la entidad administrativa encargada de sancionar las infracciones al régimen de pesca es la Agencia Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)¹⁴. Esta entidad es la encargada de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en el sector de pesca y, a su vez, de ejercer la potestad sancionatoria frente a las infracciones del régimen pesquero. Se trata, entonces, de la principal entidad reguladora del sector de pesca y de la única entidad que ejerce funciones de policía administrativa en este sector. La AUNAP ha recibido de las disposiciones acusadas la discrecionalidad suficiente como para investigar y sancionar casi que por cualquier tipo de inobservancia de las normas de pesca (así estén consagradas sub-lege) a los actores de dicho sector. Como se ha sustentado en la presente demanda la discrecionalidad que otorga la ley a esta entidad es excesiva y ha generado constantes violaciones de garantías y principios constitucionales. Las decisiones por las cuales la AUNAP sanciona a los ciudadanos que realizan actividades de pesca se sustentan principalmente en la delegación que la ley hizo a la administración frente a la descripción de las conductas reprochables y sus correspondientes sanciones. Siendo así, las violaciones manifiestas a los principios de legalidad (reserva de ley) y tipicidad por parte de los artículos 53, 54 y 55 de la ley 13 de 1990 edifican la mayoría de sanciones que impone la AUNAP a los ciudadanos. La AUNAP es la entidad encargada de emitir las reglamentaciones en materia pesquera y, por los defectos constitucionales de los artículos acusados, utiliza estas mismas reglamentaciones de carácter administrativo para sancionar a los ciudadanos que ejercen la pesca. Se trata, pues, de un panorama donde la potestad sancionatoria de la AUNAP –como también de su antecesora INCODER- reside principalmente en la delegación inconstitucional que la ley 13 de 1990 realizó. Se podría pensar que las regulaciones técnicas y cambiantes sobre actividades pesqueras exigen que su estipulación sea por medio de actos administrativo y no por medio de la ley (ya que impediría el dinamismo de la regulación y su especificidad técnica). Esta posición tiene una validez muy relativa porque en el presente caso no desmiente ni siquiera parcialmente las acusaciones presentadas. Si existieran en esta materia descripciones claras de las conductas reprochables y sus correspondientes sanciones, dejando solamente a reglamentación aspectos muy técnicos y específicos que deberían ser mencionados expresa y claramente en el tipo sancionatorio, asignando competencia de paso a la entidad encargada de regularlos, se podría asegurar el respeto a los principios de tipicidad y legalidad (reserva de ley). Lo anterior, empero, no sucede en este caso ya que los artículos 53, 54 y 55 permiten sancionar cualquier infracción a cualquier norma, ya sea legal o reglamentaria, en materia de pesca. Esto es muy diferente a la legítima y excepcional reglamentación de algunos aspectos técnicos y cambiantes de algunos tipos sancionatorios

Para analizar cómo se usan las normas demandadas se presentará a continuación un cuadro comparativo de varios actos administrativos que sustentan la investigación y sanción de la AUNAP en distintos casos:

Actos de investigación y sanción emitidos por la AUNAP	Sustento legal de la investigación y sanción	Sustento reglamentario	Investigados y sancionados
Auto 16 del 28 de mayo de 2013 - pliego de cargos.	La AUNAP sustenta la investigación en la violación de varios actos administrativos. Esta violación constituye según la entidad infracción contra el régimen de pesca en virtud del artículo 53 y el numeral 1º del artículo 54 de la ley 13 de 1990	Resoluciones 00095 de 1994 y 523 de 2006.	Tuna Atlantic Ltda., Comextún Ltda. y Alberto Soares.
Auto 000175 del 25	La AUNAP sustenta la investigación en la violación de	Resolución 0430 de	Willington

¹⁴ Antes de la AUNAP la función era cumplida por el la Subdirección de Pesca y Acuicultura del INCODER y, anteriormente, por el INPA

AUGUSTO CONTI
 ABOGADO SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.

de agosto de 2014 - pliego de cargos.	varios actos administrativos. Esta violación constituye según la entidad infracción contra el régimen de pesca en virtud del artículo 53 y el numeral 1º del artículo 54 de la ley 13 de 1990. (en el acto se resalta con negrilla y subraya el aparte: "o contraviniendo las disposiciones que la regulan).	1982.	Cardona Osorio, José Roberto Ruiz y Alfonso Alcides Páez.
Auto 000177 del 25 de agosto de 2014 - pliego de cargos.	La AUNAP sustenta la investigación en la violación de varios actos administrativos. Esta violación constituye según la entidad infracción contra el régimen de pesca en virtud del artículo 53 y el numeral 1º del artículo 54 de la ley 13 de 1990. (en el acto se resalta con negrilla y subraya el aparte: "o contraviniendo las disposiciones que la regulan).	Resoluciones 00535 de 1995 y 601 de 2012.	Domingo Antonio Riveira
Auto del 14 de mayo de 2013	La AUNAP sustenta la investigación en la violación de varios actos administrativos. Esta violación constituye según la entidad infracción contra el régimen de pesca en virtud del artículo 53 y el numeral 1º del artículo 54 de la ley 13 de 1990. (citando solamente: "en contravención de las disposiciones que regula"	Resoluciones 1633 de 2007, 00095 de 1994 y 523 de 2006.	Tuna Atlantic Ltda., Comextún Ltda. y Celso Vicente Peralta Carrera.
Auto 15 del 27 de mayo de 2013.	La AUNAP sustenta la investigación en la violación de varios actos administrativos. Esta violación constituye según la entidad infracción contra el régimen de pesca en virtud del artículo 53 y el numeral 1º del artículo 54 de la ley 13 de 1990. (citando solamente: "en contravención de las disposiciones que regula"	Resoluciones 1633 de 2007, 00095 de 1994 y 523 de 2006.	Tuna Atlantic Ltda., Comextún Ltda. y Angelo Braz Santos.
Resolución 00182 de 2014. -sanción administrativa-	La AUNAP sustenta la sanción en las resoluciones mencionadas en la casilla siguiente. Así mismo en esta sanción se declara la responsabilidad del armador, el titular del permiso de pesca y el capitán con base en el artículo 55 de la ley 13 de 1990. En la sanción se reprocha las prácticas de aleteo de tiburón realizadas por la tripulación quienes no fueron investigados ni sancionados.	Resoluciones 1859 de 2010 y 1389 de 2004.	Comextún Ltda., Pescatún de Colombia S.A. y Aurelio Mario Falante
Auto 000190 del 3 de septiembre de 2014. -pliego de cargos-	La AUNAP sustenta la investigación en la violación de varios actos administrativos. Esta violación constituye según la entidad infracción contra el régimen de pesca en virtud del artículo 53 y el numeral 1º del artículo 54 de la ley 13 de 1990. (en el acto se resalta con negrilla y subraya el aparte: "o contraviniendo las disposiciones que la regulan).	Resoluciones 601 de 2012,	Pescados y Mariscos My Fish S.A.S. y Karina de los Rios Zuluaga.
Auto 00191 del 4 de septiembre de 2014 -pliego de cargos.	La AUNAP sustenta la investigación en la violación de varios actos administrativos. Esta violación constituye según la entidad infracción contra el régimen de pesca en virtud del artículo 53 y el numeral 1º del artículo 54 de la ley 13 de 1990. (en el acto se resalta con negrilla y subraya el aparte: "o contraviniendo las disposiciones que la regulan).	Resolución 0430 de 1982.	Jairo Parada Mirabal

Como se observa en estos ejemplos el sustento principal (y, como se descubrirá, casi exclusivo si se amplía la muestra) de la AUNAP para imponer sus sanciones es la delegación legislativa del artículo 53 y del numeral 1º del artículo 54. Estas dos disposiciones permiten a la AUNAP sancionar a los ciudadanos por la infracción de normas reglamentarias o actos administrativos. La práctica que se observa en estos casos es la generalizada por parte de la AUNAP al imponer sanciones. La grave violación de los principios de legalidad y tipicidad por parte de las normas demandadas constituyen el principal fundamento en el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado en materia de pesca. Los ejemplos presentados demuestran la gravedad y trascendencia de la aplicación de las normas demandadas. Los ciudadanos, pues, están siendo sancionados por requisitos y condiciones impuestas por su mismo sancionador administrativo -AUNAP- en actos administrativos. Con esta demostración, queremos ilustrar a la Corte sobre los resultados concretos y reales de una utilización de la Ley 13/90 que no es meramente teórica ni posible, sino real y efectiva. Con esta ilustración de derecho viviente, de otro lado, los cargos de inconstitucionalidad siguen siendo estrictamente abstractos y no se requiere para su prueba y sustentación las ilustraciones fácticas que hemos traído a guisa de ejemplo.

AUGUSTO CONTI
 NOTARIO SESENTA Y CINCO DE BOGOTÁ D.C.

4. COMPETENCIA DE LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

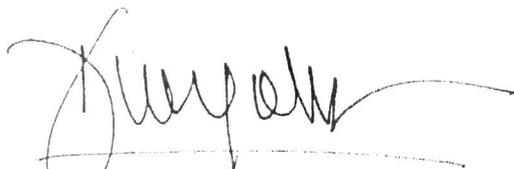
Sala Plena de la Corte Constitucional tiene competencia para analizar la presente demanda con base en el num. 4° del artículo 241 de la Constitución, teniendo en cuenta que la ley 13 de 1990 es una ley ordinaria.

5. ANEXOS

Se anexan a la presente acción los siguientes documentos:

- 1- Duplicado de la acción en cumplimiento del decreto 2067 de 1991.
- 2- Copia simple del Diario Oficial No. 39.143 del 15 de enero de 1990 donde se encuentra la norma demandada.

De la H. Corte Constitucional,



DIEGO LÓPEZ MEDINA
C.C. 79.441.767 de Bogotá
T.P. 68.345