

**Reglamentos Aeronáutico de Colombia parte Decimotercera -RAC 13- a la luz del
principio de legalidad de las faltas y las sanciones**

Alex Eduardo Herrera Sánchez

Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana

Maestría en Derecho Administrativo

Dr. Juan Camilo Morales Trujillo

Junio de 2023

Resumen

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se erige como la Autoridad Aeronáutica en Colombia y por lo tanto ha sido facultada para expedir los reglamentos aeronáuticos y para sancionar administrativamente su incumplimiento.

No obstante, para ello debe sujetarse a los límites establecidos en la ley, especialmente al principio de legalidad de las faltas y las sanciones.

El objetivo de este trabajo es determinar si la Aeronáutica Civil excedió sus facultades con la expedición de la parte decimotercera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, adjudicándose una potestad meramente legislativa.

El método para corroborar lo anterior, partirá del análisis doctrinal y jurisprudencial de las distintas instituciones o figuras jurídicas que se han mencionado y que envuelven el asunto expuesto, para luego centrarse en la revisión de cada sección de la parte decimotercera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

Palabras clave: principio de legalidad de las faltas y las sanciones, Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Contenido

De la potestad administrativa sancionatoria	5
Concepto y finalidad.....	7
Límite a la potestad administrativa sancionatoria.....	10
Principio de legalidad de las faltas y las sanciones.....	14
Reserva de ley.....	15
Tipicidad.....	18
Potestad Reglamentaria	19
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.....	22
De los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC)	25
RAC 13 – Régimen sancionatorio.....	27
<i>Sección 13.001 Normas descriptivas de las infracciones y sanciones</i>	38
<i>Sección 13.005 Ámbito de aplicación</i>	38
<i>Sección 13.010 Principios Rectores</i>	38
<i>Sección 13.015 Facultad Sancionatoria.....</i>	39
<i>Sección 13.020 Otras actuaciones</i>	39
<i>Sección 13.100 De las infracciones</i>	39
<i>Sección 13.405 Distribución de las infracciones para su investigación y sanción</i>	39
<i>Sección 13.200 Reparación del daño.....</i>	40
<i>Sección 13.105 Concurso de infracciones</i>	40

Sección 13.110 Tentativa	43
Sección 13.300 de las circunstancias atenuantes y agravantes	44
Sección 13.400 Inculpabilidad	49
Sección 13.500 a 13.700	50
Sección 13.1000 a 13.2105	54
Referencias	61

De la potestad administrativa sancionatoria

La promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 trajo consigo importantes cambios en cuanto a cómo se concebía, organizaba y entendía hasta entonces el Estado y su rol en la comunidad, al transformarse en un Estado Social de Derecho.

Así, la concepción de persona se exteriorizó de su individualidad y se entendió desde su necesaria relación y convivencia con los otros, es decir, se centró en el sujeto que vive en colectividad, al cual se le deben asegurar unos derechos mínimos y por demás fundamentales para una vida en condiciones de dignidad, lo que incluye también la existencia de unos derechos colectivos que protejan a referido conjunto de personas y su entorno para la realización de los fines, derechos y libertades estatuidos en la Constitución sin impedimento alguno.

A partir de ese nuevo entendimiento de Estado Social de Derecho, se estructuró un modelo de economía social de mercado, el cual, conforme lo ha precisado la Corte Constitucional (2018) debe ser comprendido en los siguientes términos:

La jurisprudencia constitucional ha sido constante al señalar que el modelo económico que consagra la Constitución es el denominado de “Economía Social de Mercado”. A grandes rasgos, el modelo defiende la libertad de empresa, a partir del cual la intensidad de la intervención del Estado se fundamenta en la afectación potencial de otros principios y valores constitucionales. En ese contexto, la intervención estatal lejos de ser una característica de una economía planeada o centralizada, se justifica para permitir que el mercado funcione, regulándolo en aquellos aspectos en los que no es capaz de maximizar los beneficios para los consumidores, bien por la existencia de fallas estructurales o debido a posiciones dominantes. En esas circunstancias, uno de los elementos que definen la capacidad de intervención del Estado en la economía es la facultad sancionadora. Al ejercerla, la administración opera en la doble perspectiva de castigar las conductas que afectan a los consumidores, al mismo tiempo

que desincentiva la ocurrencia de hechos similares a los que dieron lugar a la sanción. Por eso la intervención en la economía es tanto una facultad reglada del Estado como una obligación que debe desplegarse para evitar una afectación del interés colectivo materializada en una pérdida de derechos de los consumidores. (p. 21)

Consonante con el desarrollo efectuado por la Corte Constitucional, la doctrina ha asumido una posición similar sobre el particular bajo el concepto de economía social de mercado; es así como Sánchez et al. (2021), amparado en los pronunciamientos del aludido Tribunal ha señalado:

La Corte Constitucional de Colombia, ha entendido que la Constitución de 1991 ha adoptado un modelo denominado “economía social de mercado”, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, como la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente las libertades económicas, es decir, la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general, corregir las fallas del mercado y lograr escenarios de equidad y justicia en los que sea realizable la efectividad de los fines sociales del Estado, entre los cuales está el bienestar general a través de la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas. En este sentido, la economía social de mercado es incompatible con un modelo de liberalismo económico clásico, que proscribía la intervención estatal, así como con formas de economía autoritaria centradas en el Estado como único agente relevante del mercado. (p. 177)

A partir de lo anterior, se concibe la economía social de mercado como aquel paradigma asumido por Colombia en su Constitución para equilibrar las tensiones entre lo privado y lo público a partir del reconocimiento mutuo de la búsqueda de un objetivo común, encaminado en asegurar el bienestar general y la dignidad humana de las personas para lograr los fines

sociales del Estado.

Desde esa perspectiva, la fórmula para lograr el equilibrio está decantada por un Estado que dicta y ajusta el marco normativo y social de acción, sustentado en los fines perseguidos, y unos particulares que al amparo y cumplimiento de referido marco pueden actuar libremente en busca no solo de su satisfacción económica sino del deber de coadyuvar en la materialización de los fines sociales perseguidos.

De igual manera, siendo el Estado el garante y encargado del correcto funcionamiento de la fórmula asumida por el Constituyente, reservó unas potestades para la máxima autoridad administrativa; así, se le confiere al Presidente de la República, llevar a cabo la vigilancia, inspección y control de la actividad económica, acompañada de la posibilidad de sancionar a quienes incurran en conductas que transgredan el marco normativo correspondiente, generando un castigo para el infractor y en general una señal para disuadir a quienes pretendan incurrir en las mismas conductas, pues como se observó, cuando ello ocurre se ponen en riesgo los fines del Estado.

Por consiguiente, se plasma la potestad sancionatoria como una necesaria consecuencia del modelo económico del país, en tanto permite de manera coercitiva preservar el ordenamiento jurídico en sus distintos campos de acción y proteger los bienes jurídicos que este precisamente cobija.

Ahora bien, resaltada la importancia de la potestad sancionatoria, necesaria para la concreción de la económica social de mercado, se hace necesario abarcar de manera más compleja su concepto y finalidad, como enseguida se hará.

Concepto y finalidad

El término *Ius Puniendi* es comprendido como la potestad del Estado para sancionar acciones u omisiones que resulten contrarias a derecho comprende una faceta subjetiva y una objetiva.

La subjetiva, permite al Estado configurar conductas que generan una afectación negativa al orden social y en consecuencia otorgar una sanción a ese actuar, mientras que, la objetiva, es el catálogo de normas sancionadoras que integran el ordenamiento jurídico (Rojas López, 2020).

Ahora bien, la sanción como género abarca varias especies, determinadas según sus destinatarios, los bienes jurídicos protegidos y los derechos afectados, es así como la Corte Constitucional (2009) indicó que el derecho sancionador se encuentra distribuido principalmente en dos grandes categorías: una compuesta por el derecho penal y la otra por el derecho administrativo, en donde también se ubica el contravencional, disciplinario y correccional. De igual manera, la Corte Constitucional (1996) al momento de delimitar las dos categorías, estableció que el derecho penal tiene como destinatario a todas las personas y cuenta con la potencialidad para afectar sus derechos fundamentales, por ejemplo, ante la privación de la libertad, mientras que el derecho administrativo sancionatorio se dirige generalmente a personas determinadas en consideración de la actividad que desarrollan y no necesariamente afectan derechos fundamentales, verbigracia, el sector aeronáutico.

Sin embargo, al suscribirse este trabajo al ámbito meramente administrativo, esto es, que la sanción a estudiar sea de esa naturaleza, se impone reparar de manera particular en su alcance. De este modo, de acuerdo con Rincón et al. (2018) la sanción administrativa se configura por:

...un acto administrativo (indicio formal) adoptado por una autoridad pública (indicio orgánico) o por un particular, en desarrollo de la función administrativa (indicio funcional), mediante el cual se ejerce el poder punitivo del Estado o *ius puniendi* (indicio material). A diferencia del universo de actos administrativos que infieren un perjuicio a su destinatario o que resultan desfavorables a este (indicio relativo al efecto negativo), la sanción administrativa tiene esencialmente una finalidad punitiva (indicio teleológico),

la que se evidencia en la norma que la prevé (indicio normativo nominal), la motivación del acto jurídico fundada en un juicio de reproche, la exclusión del perjuicio como medida exacta de la obligación y el tiempo determinado de la medida adoptada. (pp. 23-24)

A razón de lo expuesto, se considera que la sanción administrativa pende del *ius puniendi* y consiste en el reproche realizado a una persona natural o jurídica por su conducta activa u omisiva, que resulta contraria al catálogo de deberes u obligaciones que le corresponde como destinatario de determinada normatividad a partir de, generalmente, la actividad que desarrolla, lo cual, surtido el debido proceso, puede concluir con la imposición de una sanción de carácter económico.

Aunque anteriormente se indicó que la potestad sancionatoria busca preservar el ordenamiento jurídico a partir de la imposición de una sanción que, además de castigar emite una advertencia para que no se vuelva a incurrir en la conducta infractora, es fundamental conocer lo indicado al respecto por las altas cortes.

Así, para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2002), se trata de: la función sancionatoria de la administración "tiene significativo carácter preventivo, constituyéndose ésta en una de sus más sobresalientes notas". La sanción administrativa tiene por finalidad normativa -y ello constituye la base de la competencia de la autoridad facultada para su imposición- evitar la comisión de infracciones que atenten contra la integridad de los bienes jurídicos cuya protección le ha sido atribuida por el legislador a la autoridad administrativa. (p. 18)

A su turno, y siguiendo la línea de la sanción como mecanismo de prevención de conductas contrarias a derecho, indicó la Corte Constitucional (2021):

A través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no

solo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados (sic) y aún a las mismas autoridades públicas. (p. 54)

En similar sentido al manifestado por las altas cortes, la doctrina, a través de Rojas López (2020) ha establecido el carácter preventivo de la sanción, en estos términos: :

La potestad sancionadora de la Administración no tiene una finalidad represiva, sino más bien preventiva, en el sentido de disuasión o persuasión de las conductas, porque la sanción administrativa se erige como la última ratio de la actividad pública administrativa, y la eficacia de tal potestad debe ser vista paradójicamente no en función de la sanción impuesta, sino de la inexistencia de la necesidad de tener que imponerla, lo cual constituye el fundamento central de justificación de tan extraordinaria prerrogativa pública. (p. 79)

En definitiva, la sanción administrativa persigue una triple finalidad, la primera como mecanismo de reproche (castigar el mal actuar), la segunda, su carácter disuasivo (no se repita el comportamiento) y la tercera, preventivo (que los otros actores desistan de la idea de cometer la infracción teniendo en cuenta las consecuencias).

Límite a la potestad administrativa sancionatoria

Todo poder debe ser limitado para evitar abusos, y la prerrogativa que tiene el Estado para sancionar no puede ser la excepción, de ahí que el artículo 29 de la Constitución Política prescriba la sujeción de todas las actuaciones judiciales o administrativas a un debido proceso, a partir del cual, además, se desarrolla el principio de legalidad.

Con esto se genera una barrera infranqueable a las sanciones que imponga el Estado, al determinar que previo a ello debe adelantarse un procedimiento legalmente establecido, el

cual no solo se satisface con seguir las etapas del mismo, sino con asegurar las plenas garantías de todos los afectados e intervinientes en dicha actuación; en otras palabras, para poder hablar de un verdadero proceso se debe constatar la concurrencia de aspectos procedimentales y sustanciales en la actuación, logrando de esa manera generar seguridad jurídica, igualdad ante la ley y la protección de todos los intereses que confluyen al proceso (Corte Constitucional, 2009).

A partir de esas particularidades, se reitera, se cimentó el debido proceso como una garantía fundamental y de estricto cumplimiento por las autoridades en las actuaciones que adelanten, sin importar la finalidad que persigan.

En ese punto, la jurisprudencia estatuyó la materialización de la referida garantía a partir de la existencia y respeto de unos derechos básicos, no taxativos, y que se traducen en los siguientes:

1. Derecho de acceso a la administración de justicia: se concibe como la concreción del artículo 229 de la Constitución Política, la cual le permite a toda persona, en términos de igualdad, acudir ante los jueces de la República o quienes ostenten funciones jurisdiccionales para exigir el amparo o reconocimiento de un derecho otorgado por el ordenamiento jurídico.

Pero, la efectividad del derecho no está sujeto exclusivamente a la posibilidad de poner en marcha el aparato judicial sino que abarca las esferas posteriores y necesarias para la adopción de una decisión por parte de quien administra justicia, esto quiere decir que, incluye el desarrollo de las etapas con la concesión de garantías para las partes, la adopción de una sentencia que resuelva las razones por las que se acudió a la justicia y que esta última se cumpla o se pueda exigir su cumplimiento (Corte Constitucional, 2011).

Llevado al ámbito del derecho administrativo, en donde, por regla general, no se cuenta con funciones jurisdiccionales, la referida garantía debe ser entendida como el acceso, en

igualdad de condiciones, de toda persona ante las autoridades. Siendo el instrumento principal para ello el derecho de petición, a través del cual, según el artículo 13 del CPACA, se podrá buscar “el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”.

Ya en lo que concierne a una actuación administrativa, la Corte Constitucional (2016^a) expresó: “constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos” (p.19).

2. Derecho al juez natural: su alcance constituye la exigencia de que el funcionario que conozca y adelante el caso cuente con la competencia para el efecto, porque la Constitución Política o la ley así lo asignó. De manera que, dicha asignación también garantiza independencia e imparcialidad del mismo.

Sin embargo, en punto de la imparcialidad, vale la pena preguntarse si se cumple tratándose de procedimientos administrativos sancionatorios, donde, por lo general, la misma entidad centra en una dependencia las funciones de investigar y juzgar determinadas conductas.

Y es que, la pregunta toma sentido a partir de las estructuras organizacionales que muchas autoridades manejan, tal es el caso de algunas Superintendencias, en las cuales su organigrama se compone de manera descendente por, primero, el Despacho del Superintendente, segundo, los despachos de los superintendentes delegados y tercero, las direcciones de investigaciones, en donde el primer peldaño es el superior jerárquico del segundo y del tercero, y a su vez, el segundo lo es del tercero. Es decir, se presencia, en términos coloquiales, un curso fluvial de poder que cae verticalmente y permea la organización.

Así pues, aunque a las direcciones les corresponde investigar, sancionar y resolver los recursos de reposición, primer factor de concentración de poder, y a los despachos de los superintendentes delegados resolver los recursos de apelación, en ninguna de estas actuaciones es posible desligarse del factor jerárquico que, por cómo se dispone la organización deben cumplir los intervinientes en la cadena de mando; entonces se puede generar influencia o presión al momento de adoptar una decisión.

3. Derecho a la defensa: la Corte Constitucional (2017) con claridad, acierto y especificidad la definió en estas palabras:

oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la ley otorga. (p.22)

Ahora bien, no se puede pasar por alto que, tratándose de las actuaciones administrativas, el numeral 1° del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA) decanta y explica el debido proceso como uno de sus principios rectores, así: “las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.”

Las anteriores consideraciones, en términos más prácticos y de manera particular para el debido proceso en las actuaciones administrativas, ha sido conceptualizado por la Corte Constitucional (2010) como:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está

previamente determinado de manera constitucional y legal. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados. (p.20)

En suma, el debido proceso visto desde la óptica de la potestad administrativa sancionatoria, supone para la autoridad que en ejercicio de dicha potestad pretenda sancionar, la de obligatoriamente y previo a ello, adelantar un procedimiento administrativo dentro del cual se garanticen las etapas correspondientes para el ejercicio pleno de los derechos del investigado, entre ellos, el de defensa, contradicción y publicidad. Solo así, asegurando tanto los procedimental como lo sustantivo, se podrá hablar de un debido proceso.

Principio de legalidad de las faltas y las sanciones

Se indicó con antelación que a partir del debido proceso surge el principio de legalidad, estatuido igualmente en el artículo 29 de la Constitución Política en los siguientes términos: *“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”*.

Por consiguiente, a partir del texto constitucional, se configura y entiende el principio de legalidad desde la necesaria tipificación en el ordenamiento jurídico de la conducta que se pretende reprochar con el empleo de un procedimiento administrativo sancionatorio con su respectiva consecuencia y, por supuesto, que la aludida tipificación anteceda en el tiempo a su comisión por parte del futuro investigado (Corte Constitucional, 2018); entendimiento que guarda intrínseca relación con el artículo 6 de la Constitución Política, cuya determinación señala que los particulares serán responsables sólo por infringir la Constitución y las leyes, de manera que, la ilegalidad de la conducta estará determinada en tanto se encuentre expresada como tal en la Constitución o la ley.

Es de resaltar que, la definición del principio de legalidad trae inmersa, a su vez, el surgimiento de dos principios, el de reserva de la ley y el de tipicidad, los cuales serán tratados enseguida.

Reserva de ley

Se señaló que las conductas a investigar y sus sanciones debían encontrarse debidamente tipificadas en la ley y de manera previa a su imputación; pues bien, el principio de reserva de ley se encarga de dilucidar qué materias, como las de contenido prohibitivo, dada su relevancia constitucional, deben sujetarse necesariamente al proceso deliberativo y democrático que se surte en el trámite legislativo adelantando en el Congreso, no siendo opcional dejar su configuración a normas de rangos inferiores (Corte Constitucional, 2015).

Lo anterior, se encuentra en plena sintonía con el artículo 150 de la Constitución Política, según el cual le corresponde al Congreso hacer las leyes, a través de las cuales se ejercerán determinadas funciones, como la de expedir los códigos y sus reformas, establecer las rentas nacionales, entre otros.

Así, el recorrido se inicia desde una disposición constitucional en la que se establece que es el Congreso el que hace las leyes, y de un principio según el cual, ciertas materias se encuentran reservadas a la ley sin que sea dable que se transfiera la competencia del legislador a otras normas de rango inferior en el ordenamiento jurídico, como ocurre tratándose de derechos fundamentales los cuales, a modo de ejemplo, no pueden regularse mediante decisiones de carácter administrativo por expresa disposición del artículo 151 de la Constitución Política, siendo un asunto reservado en exclusiva al legislador y a través de leyes especiales denominadas estatutarias.

En esa medida, se hace necesario resolver si las materias concernientes al *ius puniendi* del Estado, al ser contentivas de prohibiciones y sanciones se encuentran limitadas al regazo de la reserva de la ley y hasta qué punto puede el Gobierno determinar conductas o aspectos

relacionados con la facultad administrativa sancionatoria.

Para solventar la cuestión, es necesario acatar lo dicho por la Sección Primera del Consejo de Estado (2016), que al declarar la nulidad de varios artículos del Decreto 3366 de 2003 por considerar que el Gobierno Nacional excedió la potestad reglamentaria al tipificar infracciones y sanciones, recordó, a la luz de pronunciamientos precedentes dentro de los cuales citó la sentencia del 29 de julio de 2010 y el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2002 (Radicado 1.454), que al legislador le está reservado expedir normas en materia sancionatoria, a partir de las cuales tipificará las conductas y las sanciones, su naturaleza y gravedad. El Gobierno, por su parte, podrá expedir reglamentaciones a partir, y con respeto, de los límites fijados por la ley.

Consecuencia de esa decisión, el Ministerio de Transporte elevó consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2019), quién mediante concepto 2403 de 5 de marzo de 2019 resolvió las cuestiones solicitadas y se refirió, entre otros muchos aspectos, a la reserva de ley en los términos que a continuación serán transcritos dada su precisión e importancia para lo acá tratado:

En materia administrativa sancionatoria, como expresión de los principios democrático y de separación de poderes, es competencia exclusiva del Legislador tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas, mediante leyes o normas con fuerza material de ley, facultades que la Constitución no le atribuye al Ejecutivo (...) De lo expuesto se tiene que para la doctrina de la Sala, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, es competencia exclusiva del Legislador establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a imponer. Lo anterior implica un mandato de tipificación que se expresa en describir los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, así como determinación de tipo y cuantía de las sanciones que serán impuestas. En la tipificación

de las infracciones, podrán preverse tipos en “blanco” bajo remisiones normativas precisas o criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta. Así mismo, la ley debe señalar el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción (reserva de ley en materia de procedimiento) y la autoridad competente para adelantarla e imponer finalmente la sanción administrativa. (p.17)

El precitado concepto, se soportó, asimismo, en la ya citada sentencia C-699 de 2015 de la Corte Constitucional (2015), en la que se declaró inexecutable la expresión “y reglamentarias” del artículo 53 de la Ley 13 de 1990, al considerar que se trató de una delegación realizada a una autoridad administrativa para tipificar prohibiciones en materia sancionatoria a través de un reglamento, siendo un aspecto sujeto a la competencia exclusiva del Congreso, quien, aunque por razones de especialidad y tecnicismo puede encomendar la descripción detallada de las conductas al reglamento, fijando para ello la ruta a seguir, esto es, estableciendo los elementos estructurales del tipo a partir de los cuales la autoridad administrativa hará lo correspondiente. Luego, indicó que los elementos estructurales resultaban ser los siguientes:

(i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición. (p.45)

De esta manera, resulta acertado afirmar con sustento en lo esbozado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, que es el legislador, entendido desde su acepción orgánica, el único competente para definir materias sancionatorias relacionadas con la tipificación de las conductas, sanciones, su naturaleza, gravedad y procedimiento a seguir para determinar su imposición, y si bien, la exigencia no debe soportar la misma rigurosidad observada en el derecho penal para la tipificación de delitos y sus consecuencias, si es

necesario que como mínimo sea el legislador quien determine los aspectos o criterios básicos para determinar sin asomo de duda la conducta infractora y su sanción.

Tipicidad

Este principio descende del de legalidad, y se configura como categoría dogmática dentro del derecho sancionatorio. Su relevancia estriba en su triple connotación dentro del ordenamiento jurídico al fundar una exigencia, una limitación y una garantía.

Es una exigencia para el legislador, quien está llamado a determinar debidamente la conducta infractora o los criterios básicos para estructurarla, junto con su consecuencia jurídica (sanción); una limitación para la administración, que al momento de ejercer su facultad reglamentaria deberá sujetarse a los criterios o determinaciones adoptadas por el legislador para delimitar la conducta y la sanción; y una garantía para el investigado, al permitirle tener la certeza, la seguridad jurídica, de que el acto que cometió se encontraba, previo a su imputación, catalogado como una infracción al ordenamiento jurídico y acarrearía una sanción.

Por otra parte, y aunque con anterioridad se anticipó, la rigidez de la tipicidad en materia penal acepta pocas excepciones sopesando los derechos fundamentales que pueden resultar restringidos o afectados de su aplicación, así como los bienes jurídicos que busca proteger, lo que no acontece con el mayor grado de rigidez en tratándose del derecho administrativo sancionatorio, en donde la jurisprudencia ha aceptado una aplicación más flexible a partir del reconocimiento de la especialidad y del tecnicismo de algunas materias intervenidas o reguladas por el Estado y, en consecuencia, la imposibilidad del legislador para conocer y describir detalladamente las conductas, lo que no lo releva de determinar, por lo menos, sus elementos básicos (Corte Constitucional, 2003).

Así, gracias a la flexibilidad operante en el derecho sancionatorio administrativo dadas sus diferencias con el penal, se ha concebido y aprobado el empleo de la figura de los tipos en blanco, calificación que se puede otorgar a aquellas normas incompletas que no cuentan con

una descripción íntegra de la conducta o no indican la consecuencia de derecho por su comisión, pero sí establecen una remisión a otra normativa para obtener con su integración su descripción y la correlativa consecuencia jurídica

En otros términos, la figura del tipo en blanco implica el complemento de una norma con otra, no obstante, de ese complemento no pueden resultar ambigüedades o indeterminaciones que afecten el alcance o debido entendimiento de la conducta o la sanción.

Confirmando lo evidenciado con antelación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2019) al respecto determinó:

Por su parte, el carácter técnico, especializado y cambiante de una actividad regulada justifica, en principio, acudir a conceptos jurídicos indeterminados los cuales pueden ser concretados de manera previa mediante la expedición de actos administrativos. Incluso para tal concreción puede acudirse a las reglas que cada profesión tiene para su buen hacer o Lex Artis y a la costumbre mercantil (...) En consecuencia, la “flexibilización” del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador lleva a la aceptación de instrumentos como las “normas en blanco”, conceptos jurídicos indeterminados y normas de remisión que pueden ser legales o reglamentarias -dado el carácter técnico o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía. (pp. 26 y 28)

Potestad Reglamentaria

Como una manifestación de la potestad normativa de la Administración se aprecia la reglamentación de la ley, cuyo sustento normativo descansa principalmente en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política como quiera que este asigna al Presidente de la República en sus roles de Jefe de Estado, del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la facultad tendiente a hacer posibles las leyes, esto es, su efectiva ejecución. Para dicho propósito la facultad reglamentaria se concreta a través de decisiones administrativas que concretar la intención legislativo a fin de conseguir que se materialice. .

En palabras de la Corte Constitucional (1993) “Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacía la operatividad efectiva en el plano de lo real” (p. 10).

Es claro que, la reglamentación flanquea la ley, entonces no puede existir reglamentación sin ley, de modo que esta marca el punto inicial, de partida, mientras que el acto reglamentario la hace operativa y por tanto resulta secundario, accesorio. Con esta precisión se busca encaminar los límites de la reglamentación y su posición en una jerarquía normativa, en donde el acto administrativo no puede salirse de las líneas marcadas por la ley y tampoco sustituirla.

Por otra parte, no puede perderse de vista que la potestad reglamentaria no resulta exclusiva al Presidente de la República. Sobre el particular, la jurisprudencia interpretó que esa prerrogativa no le es absoluta, aunque si principal y por consiguiente constituye la regla general teniendo en cuenta el rol del Presidente como suprema autoridad administrativa y por tanto el primer llamado a reglamentar; sin embargo, lo cierto es que el sistema difuso de producción normativa incorporado en la Constitución conllevó a que otras autoridades diferentes al ejecutivo tuvieran facultades de reglamentación, ya sea por disposición expresa de la Constitución o la ley (Corte Constitucional, 1997).

En este orden de ideas, también se consideró ajustada a la Constitución el otorgamiento de la prerrogativa de reglamentación a los Ministerios del Despacho del Presidente de la República, partiendo del reconocimiento de cada uno como máxima autoridad administrativa en determinada área, sujeta en todo caso a la subordinación del Presidente como suprema autoridad. Entonces, se admitió la posibilidad de dotar a los ministerios de potestad reglamentaria pero de manera residual y solo cuando fuera necesario como resultado de su especialidad en la materia, sin desconocer con ello el carácter subordinado frente al poder reglamentario del Presidente, lo que implica que, el

Ministerio en ejercicio de esa prerrogativa no podrá desconocer ni la ley, ni los decretos reglamentarios que haya podido expedir aquel. (Corte Constitucional, 2008).

De igual forma, se considera plausible encomendar la reglamentación a otras autoridades administrativas, siempre y cuando se siga cumpliendo con lo que parece ser la regla básica: la excepcionalidad en la asignación sustentada en la especialidad que maneja esa autoridad y sin desconocimiento de la primacía de la reglamentación que haya expedido sobre la materia el Presidente y por supuesto, sobre los límites configurados por la ley.

Al respecto, la Corte Constitucional (2004a) al pronunciarse sobre la función reglamentaria de la Superintendencia de Valores (hoy Superintendencia Financiera), indicó:

Esta Corporación reiterará esta jurisprudencia constitucional, por cuanto considera que, tal y como lo señaló la sentencia citada, en el especial caso de la Superintendencia de Valores es constitucionalmente posible que ésta entidad tenga facultad reglamentaria y funciones de inspección, vigilancia y control. Lo anterior por cuanto, como ha sido dicho con insistencia, ésta particular configuración garantiza el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 333... y en general de todas aquellas disposiciones superiores que permiten al Estado intervenir en la economía, con el objeto de lograr los fines del Estado Social de Derecho (...) Además debe tenerse en cuenta que, “La intermediación que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean estos los que señalen la microregulación de la Ley. La imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente. (p. 33)

Con sustento en los pronunciamientos expuestos, se determina que si es posible conceder por mandato de la Constitución o la ley, la potestad reglamentaria a autoridad administrativa diferente al Presidente de la República, cuando resulte necesario por la especialidad del asunto y sin desconocer con ello la primacía de la reglamentación de aquel.

Aunado a lo dicho, en punto de la reglamentación, se impone recordar que no es admisible que dicha potestad termine desplazando las funciones a cargo del legislador, así como tampoco resulta posible que por esa vía se exijan requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho o actividad conforme lo prevé el artículo 84 superior, lo que ha sido explicado por Esguerra Portocarrero (2012), en los siguientes términos:

He ahí entonces el sencillo fondo del asunto: a las autoridades administrativas les está prohibido hacer uso de su atribución ordinaria -de suyo amplia y general – de reglamentar las disposiciones jurídicas cuando el propósito que persigan sea el de exigir, para el ejercicio de los derechos y actividades propios de los particulares, requisitos más allá de aquellos que se hayan consignado en su reglamentación general. Se trata, en fin, de evitar que la potestad reglamentaria, definida como la facultad administrativa de expedir las reglas particulares encaminadas a precisar y concretar la ley para su aplicación y su cumplida ejecución, paradójicamente termine por convertirse en una forma de función legislativa -paralela y a contrapelo- en manos del Gobierno o en un modo ideal de obstaculizar la efectividad de la ley (p. 91)

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

El Decreto 2171 del 31 de diciembre de 1992¹, expedido por el Presidente de la República, dispuso en su artículo 67 que “la Autoridad Aeronáutica, conformada por el actual Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil se fusiona con el Fondo Aeronáutico Nacional y se reestructura como Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, organismo al cual se le asigna el conjunto de facultades y funciones que ha venido

¹ *“Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional”*

desempeñando el mencionado Departamento Administrativo. sin perjuicio de lo previsto en este Decreto.”, creando así la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil).

Por su parte, el artículo 47 de la Ley 105 de 1993², asignó las funciones del transporte aéreo a la Aerocivil e indicó que se trataba de una Entidad especializada y adscrita al Ministerio de Transporte.

Asimismo, el Decreto 1294 del 14 de octubre de 2021³, en su artículo 1, definió la naturaleza jurídica de la Aerocivil en los siguientes términos: “es una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, especializada, adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D.C. y podrá contar con sedes desconcentradas en todo el territorio nacional”.

Hasta esta parte, se puede concluir que la Aerocivil funge como autoridad aeronáutica en Colombia, adscrita al Ministerio de Transporte, de carácter técnico, especializado y con autonomía administrativa y patrimonial.

Por otra parte, el artículo 1782 del Código de Comercio, además de indicar quién era la autoridad aeronáutica para ese momento, estipuló que quién ejerciera esas funciones le correspondería dictar los reglamentos aeronáuticos.

² *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."*

³ *"Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil"*

A su vez, el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, señaló que el transporte en su modo aéreo es un servicio público esencial y dictó las normas que lo regirían, encontrando dentro de estas a los reglamentos aeronáuticos dictados por la Aerocivil.

En aplicación de lo anterior, los numerales 8 y 13 del artículo 4 del Decreto 1294 del 14 de octubre de 2021, establecieron como funciones de la Aerocivil las de “8. Expedir los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), teniendo en cuenta, cuando corresponda, las disposiciones que adopte la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (...) 13. Regular, vigilar y controlar en cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), a los proveedores de servicios de la aviación civil en Colombia”.

Igualmente, en el numeral 5 del artículo 8 ídem, asignó a la Dirección General de la Aerocivil la función de “5. Expedir los reglamentos aeronáuticos y demás disposiciones necesarias para el desarrollo de la Aviación Civil y del modo de transporte aéreo.”

De lo anterior, queda claro que la Aerocivil es la autoridad facultada para inspeccionar, vigilar y controlar lo relacionado con el transporte aéreo, y asimismo, en ejercicio de la potestad normativa, dictar los reglamentos aeronáuticos.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2019) estableció:

las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad aeronáutica, en general, y del transporte aéreo en particular, se encuentran a cargo de la autoridad aeronáutica, es decir, de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, entidad a la que le corresponde la expedición, para dichos propósitos, de los Reglamentos Técnicos Aeronáuticos, los cuales tienen la categoría de fuentes normativas del derecho aeronáutico y, por ende, de normas de carácter especial en la materia. (p. 33)

De los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC)

Reparando en lo señalado con antelación, es factible deducir que los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia son actos administrativos de carácter general emitidos por la Aerocivil en ejercicio de su potestad normativa, vinculantes para todos aquellos que desarrollen actividades relacionadas con la aeronáutica civil, y cuya finalidad es precisamente determinar las reglas para ejercer dicha actividad o aquellas actividades asociadas a esta.

En palabras de la Sección Segunda del Consejo de Estado (2020):

Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) son el conjunto de normas de carácter general y obligatorio, que en términos generales señalan los manuales, métodos y procedimientos aplicables a todas las actividades directa o indirectamente relacionadas con el uso de aeronaves civiles. (p. 17)

Igualmente, conforme la información que reposa en la página web de la Aerocivil (2023), se evidencia que existen 48 RAC vigentes en donde se abordan distintos temas, a saber: RAC 1 – Definiciones; RAC 2 - Personal Aeronáutico; RAC 3 - Actividades Aéreas Civiles; RAC 4 - Normas de Aeronavegabilidad y Operación de aeronaves; RAC 5 - Actividades de Aeronáutica Civil - Servicios Aéreos Comerciales; RAC 6 - Actividades de Aeronáutica Civil diferentes de los Servicios Aéreos Comerciales; RAC 11 - Reglas para el Desarrollo, Aprobación y Enmienda de los RAC; RAC 13 - Régimen Sancionatorio; RAC 14 - Aeródromos Aeropuertos y Helipuertos; RAC 20 - Matrícula Registro e Identificación de Aeronaves; RAC 21 - Certificación de aeronaves y componentes de aeronaves; RAC 22 - Estándares de aeronavegabilidad - Planeadores y Motoplaneadores; RAC 24 - Dispositivos Simuladores para Entrenamiento de Vuelo; RAC 26 - Aeronaves de Categoría Liviana (ALS); RAC 39 - Directrices de Aeronavegabilidad; RAC 43 – Mantenimiento; RAC 45 - Identificación de aeronaves y componentes de aeronaves; RAC 60 - Dispositivos de Instrucción para simulación de vuelo; RAC 61 - Licencias para Pilotos y sus Habilitaciones; RAC 63 - Licencias para miembros de

tripulación diferentes de pilotos; RAC 65 - Licencias para el personal aeronáutico, diferente de la tripulación de vuelo; RAC 67 - Otorgamiento del Certificado Médico; RAC 91 - Reglas Generales de Vuelo y Operación; RAC 114 - Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación; RAC 119 - Certificación de Explotadores de Servicios Aéreos; RAC 120 - Prevención, control, consumo sustancias psicoactivas personal aeronáutico; RAC 121 - Requisitos de Operación - Operaciones Domésticas - Internales-Regulares y no Regulares; RAC 129 - Operaciones de Explotadores Extranjeros; RAC 135 - Requisitos de Operación - Operación Nacionales e Internacionales Regulares y no Regulares; RAC 137 - Normas de Aeronavegabilidad y Operaciones en Aviación Agrícola; RAC 138 - Requisitos de Operación Trabajos Aéreos especiales diferentes de Aviación Agrícola; RAC 141 - Centros de Instrucción aeronáutica civil; RAC 142 - Centros de Entrenamiento de Aeronáutica Civil; RAC 145 - Organizaciones de Mantenimiento Aprobadas; RAC 147 - Cent. Instrucción aeronáutica civil Formación de Técnicos Mantenimiento Aeronaves; RAC 160 - Seguridad de la Aviación Civil; RAC 175 - Transporte sin Riesgo de Mercancías Peligrosas por vía Aérea; RAC 203 - Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea; RAC 204 - Cartas Aeronáuticas; RAC 205 - Unidades de medida para las operaciones aéreas y terrestres de las aeronaves; RAC 209 - Facilitación del Transporte Aéreo; RAC 210 - Telecomunicaciones Aeronáuticas; RAC 211 - Gestión de Tránsito Aéreo; RAC 212 - Servicio de Búsqueda y Salvamento; RAC 215 - Servicios de Información Aeronáutica; RAC 216 – Normas Ambientales para la Aviación Civil; RAC 219 – Implementación del Sistema SMS; y RAC VLA – ESTANDARES DE AERONAVEGABILIDAD, AVIONES MUY LIVIANOS.

RAC 13 – Régimen sancionatorio

Como quiera que el presente trabajo se centra en analizar las disposiciones que estructuran la parte decimotercera -Régimen Sancionatorio- de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, con la finalidad de determinar si se incurrió en la vulneración del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, conviene encauzar el estudio empezando por esclarecer sus antecedentes normativos, esto es el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 y el RAC 7.

En ese sentido, se iniciará con el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 el cual indica:

“ARTÍCULO 55. RÉGIMEN SANCIONATORIO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector, por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico. Las sanciones aplicables son: amonestación, multa hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, suspensión o cancelación de licencias, matrículas, registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad. Estas sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia. Las sanciones se aplicarán previo traslado de cargos al inculpado, quien tendrá derecho a presentar sus descargos y solicitar pruebas dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Contra la resolución sancionatoria sólo procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación. Cuando se trate de infracciones detectadas en flagrancia, cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria a juicio de las autoridades aeronáuticas, se tomarán las medidas preventivas inmediatas que sean necesarias para neutralizar la situación de peligro creada por el infractor, las cuales pueden incluir medidas de conducción y retiro de

personas y bienes, para lo cual se contará con la colaboración de las autoridades policivas. PARÁGRAFO. El reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo.”

Del texto del artículo 55, reproducido con antelación, se subrayan los siguientes aspectos:

- i) concedió a la Aerocivil la facultad para sancionar administrativamente;
- ii) Estableció, bajo la figura del tipo en blanco, que toda conducta que infringiera los reglamentos aeronáuticos y las demás normas del sector, serían sancionables. Al respecto, vale aclarar que el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, indica cuáles son las demás normas que regulan el sector: “el Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, ... los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia”;
- iii) De igual manera, estableció los tipos de sanción que se podrían aplicar, tales son: multa, amonestación, suspensión, cancelación;
- iv) Asimismo, fijó como tope de la multa la suma de 5.000 salarios mínimos mensuales;
- v) En todo caso, sujetó la sanción a los criterios de gravedad y reincidencia de la infracción;
- vi) Consagró el procedimiento administrativo a surtir para imponer una sanción;
- vii) Posibilitó la adopción de medidas necesarias y preventivas cuando se estuviera al frente de conductas detectadas en flagrancia y que atentaran contra la seguridad aérea o aeroportuaria;
- viii) Y, finalmente, en su párrafo, facultó a la Aerocivil para determinar los criterios técnicos a tener en cuenta para la imposición de la sanción.

Además, la norma en cuestión fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad por cuanto, a criterio del demandante, no se estableció en congruencia con el principio de legalidad un debido procedimiento administrativo para la imposición de las sanciones, sino que se dejó abierta la posibilidad para que una autoridad administrativa -Aerocivil- estableciera el mismo, concediéndole una potestad legislativa disfrazada de remisión normativa.

En consideración a ello, la Corte Constitucional, en sentencia C-853 de 2005 resolvió declarar exequible la norma demandada, bajo la condición de que “los criterios que pueda establecer el reglamento aeronáutico para la imposición de las sanciones son estrictamente técnicos”.

Para llegar a esa conclusión, la Corte recordó que la remisión normativa se presenta cuando una norma envía a otra para completar su texto, de suerte que, de la integración de las dos disposiciones resulte claro y definido el supuesto de hecho y la consecuencia de derecho.

Con todo, la Corte precisó que la remisión normativa no puede significar que se le confiere a la autoridad la posibilidad de modificar procedimientos o incluir, eliminar o modificar conductas, ya que ello refiría con el principio de legalidad.

Así las cosas, determinó que el artículo 55 empleó la remisión normativa en su inciso primero al determinar en dónde se encontraban las infracciones sancionables; sin embargo, en el párrafo demandando solo posibilitó a la Aerocivil a fijar unos criterios técnicos.

En ese sentido, indicó que el artículo en mención determinó las pautas de índole jurídico, necesarias para amparar el principio de legalidad, al señalar el sujeto activo de la infracción, la conducta sancionable, las sanciones, los presupuestos para su aplicación y su procedimiento.

Con ello, precisó que la Aerocivil en los reglamentos aeronáuticos desarrolló la ley por cuanto determinó las infracciones y los criterios para atenuar o agravar las sanciones, de la siguiente manera:

es objeto de reproche la violación a las normas contenidas en (i) los convenios internacionales sobre aviación civil en que Colombia sea parte y sus anexos, (ii) en el Libro Quinto, Parte Segunda del Código de Comercio y (iii) de manera especial en dicho reglamento (...) dentro de las circunstancias que atenúan la sanción están (i) la buena conducta anterior y (ii) presentarse voluntariamente ante la autoridad aeronáutica para informar sobre la falta. Dentro de las circunstancias que agravan la sanción se contemplan (i) haber cometido la falta para ejecutar u ocultar otra, (ii) la preparación ponderada del hecho, (iii) obrar con complicidad de otro, (iv) aprovechar una situación de calamidad o infortunio, (v) hacer más nocivas las consecuencias de la falta o generar situación de peligro con dichas consecuencias, (vi) no evitar ni neutralizar las consecuencias de la falta o no tomar medidas inmediatas para evitar su repetición, cuando estas procedan, y (vii) la reincidencia. (p. 14)

De igual manera, la aludida Corporación advirtió que, aunque el legislador no pormenorizó la sanción para cada conducta, si dejó sentadas las bases para limitar la potestad administrativa sancionatoria.

Bajo esos postulados, le resultó plausible que el legislador asignara a la Aerocivil la fijación de criterios técnicos partiendo de la “especificidad, complejidad y variabilidad de los mismos exigen que sea una autoridad especializada en la materia y con amplio conocimiento en temas de transporte aéreo...” (p. 17), y finalmente concluyó que:

En efecto, la regulación que se haga sobre el tema en los reglamentos aeronáuticos debe consultar las exigencias constitucionales propias del derecho sancionador y respetar el debido proceso y el principio de legalidad. Así, se debe preservar la reserva de ley en la descripción de las conductas reprochables; el reglamento debe ser preexistente a la conducta y debe definir con absoluta claridad los criterios técnicos a imponer, sujetándose en todo caso a la ley. No son admisibles los criterios ambiguos o indeterminados y es

imprescindible que se tengan en cuenta siempre los bienes jurídicos a proteger en el ámbito aeronáutico. En esta misma dirección, el reglamento deberá precisar el tipo de sanción -obviamente dentro de las señaladas en la ley- que corresponde a cada conducta reprochable.

En consecuencia, los criterios deben ser claros y precisos para imponer cada una de las clases de sanciones en relación con el tipo de conducta determinada, por manera que si la infracción atenta contra la seguridad aérea, por ejemplo, al punto que pueda comprometer la vida o la integridad de las personas, será necesario que la sanción sea más grave, pues el propio legislador determinó que en esos casos y cuando exista flagrancia habrá lugar a la adopción de medidas preventivas inmediatas para neutralizar la situación de peligro creada. (p. 16)

Sin embargo, la decisión adoptada por la Corte no fue pacífica, lo cual condujo a que, el magistrado Alfredo Beltrán Sierra salvara su voto al considerar que el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993 sí vulnera de manera abierta el debido proceso, porque “El legislador no puede conforme a la Carta trasladar al ejecutivo esa función, y además, sin ningún límite ni material ni temporal como se hace en el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993, demandado en este proceso” (p. 19)

Aunque el salvamento de voto se fundó en resumidas consideraciones sin mayor desarrollo, se acompaña el sustento principal consignado en el mismo, en el que da cuenta de una vulneración al debido proceso por parte del parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993, solo que en esta oportunidad se hace necesario extender referida vulneración a todo el artículo en referencia.

Lo anterior, tomando como punto de partida lo establecido por la misma Corte Constitucional en la sentencia anunciada líneas atrás, en donde en aras del análisis de constitucionalidad del parágrafo del artículo 55 indicó que la remisión normativa no puede

conceder a una autoridad la posibilidad de incluir conductas no descritas pues de ser así se infringiría el principio de legalidad y consecuentemente el de reserva de ley, y que el inciso del artículo 55 hace una remisión normativa al establecer que las infracciones sancionables serán las violaciones a los reglamentos aeronáuticos.

Aunque resulten acertadas las consideraciones expuestas por el alto tribunal, no es menos cierto que también desconocen el verdadero trasfondo del asunto, sobre el cual precisamente se cimenta la justificación de encontrar todo el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 contrario al debido proceso, particularmente al principio de legalidad de las faltas y las sanciones.

En ese sentido, el aducido desconocimiento parte de no evaluar que más allá de la remisión contenida en el artículo demandando, la Aerocivil cuenta con una potestad normativa amplia, porque tan solo debe sujetarse a los lineamientos básicos del artículo 55 ídem para expedir los reglamentos técnicos, es decir, para incluir, eliminar o modificar a su antojo las conductas sancionables, habida cuenta que el artículo referenciado previamente establece como infracción administrativa cualquier vulneración a los reglamentos aeronáuticos. De ahí que, tampoco resulte claro lo pretendido con su párrafo al indicar que el reglamento fijará los criterios para imponer las sanciones y menos aún con lo interpretado por la Corte, en punto de limitarlo a la fijación de aspectos técnicos.

En consecuencia, la Aerocivil, contrario a lo establecido por el principio de legalidad de las faltas y las sanciones y lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia en estudio, si está habilitada, no en virtud de una remisión normativa sino de una potestad normativa, para incluir conductas sancionables sin tener que sujetarse a mayores criterios o lineamientos dada la vaguedad del legislador al momento de configurar estos requisitos en la ley, particularmente en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993.

En gracia de lo anterior, se expone una posible explicación de lo que el entretejido normativo que concede facultades a la Aerocivil buscaba. Se trató entonces de conceder vía

legislativa la facultad normativa a la Aerocivil para que, atendiendo exclusivamente a sus conocimientos técnicos y especializados en la materia, regulara el servicio de transporte aéreo y demás asuntos accesorios a estos. Además, buscó el legislador dotarla de facultades sancionatorias para que dichos preceptos técnicos necesarios para el desarrollo de la actividad aeronáutica, tuvieran la suficiencia para ser exigibles y en caso de su desconocimiento, sancionables, estableciendo así en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993, en consonancia con el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, los elementos básicos, centrales y jurídicos para el correcto ejercicio de la potestad y, recalcando, en el párrafo del referenciado artículo, la limitación de la Aerocivil para ceñirse exclusivamente en delimitar aspectos técnicos, sin contar con la posibilidad de incidir en los netamente jurídicos.

Sin embargo, lo anterior representa una utopía, toda vez que la Aerocivil, lejos de limitarse a criterios técnicos, ensanchó sus competencias y entendió que había sido facultado para determinar el contenido jurídico de la potestad sancionatoria que se le había concedido, y fue en virtud de ello que, sin ser necesario, expidió el RAC 13, vulnerando en algunas secciones el principio de legalidad, tal como pasará a verse.

En esa medida, según información de la Aerocivil (2023) el RAC 13 fue adoptado mediante la Resolución 01209 del 25 de mayo de 2015, al renumerar el RAC 7 y modificar algunas secciones. A la fecha, el RAC 13 ha tenido las siguientes 7 enmiendas.

Tabla 1. Enmiendas realizadas al RAC 13.

Enmienda número	Origen	Tema	Adoptada/Surte efecto
Primera	Necesidad	Régimen Sancionatorio	Resol. # 01209 – 25
Edición	Local		Mayo 2015/ 12 de Junio 2016

1	Necesidad Local	Adicionar Normatividad al Régimen Sancionatorio	Resol. # 02517 – 01 Oct- 2016/ 05 de octubre de 2015
2	Necesidad Local	Adicionar Normatividad al Régimen Sancionatorio	Resol. # 00588 – 07 Mar- 2016/ 09 de Marzo de 2016
3	Necesidad Local	Modificar la Normatividad al Régimen Sancionatorio	Adopción Resol. # 00375 del 08-Feb-2017 Publicada en el Diario Oficial N° 50.149 del 16-Feb- 2017 Surte Efecto 16 de Febrero de 2017
4	Necesidad Local	Modificar la Normatividad al Régimen Sancionatorio	Adopción Resol. # 02062 del 18-Jul-2017 Publicada en el Diario Oficial N° 50.299 del 19-Jul- 2017 Surte Efecto 01 de Agosto de 2017

5	Necesidad Local	Modificar la Normatividad al Régimen Sancionatorio	Adopción Resol. # 01538 del 01-Jun-2018 Publicada en el Diario Oficial N° 50.616 del 05-Jun- 2018 Surte Efecto 05 de Junio de 2018
6	Necesidad Local	Modificar la Normatividad al Régimen Sancionatorio – RAC 13	Adopción Resol. # 00512 del 27-Feb-2020 Publicada en el Diario Oficial N° 51.244 del 02-Mar- 2020 Surte Efecto 02 de Marzo de 2020
7	Necesidad Local	Modificar la Normatividad al Régimen Sancionatorio – RAC 13	Adopción Resol. # 02033 del 16-Oct-2020 Publicada en el Diario Oficial N° 51.472 del 19-Oct- 2020

Surte Efecto

19 de Octubre de
2020

Nota. Datos tomados de la Aerocivil (2023).

Entonces, el RAC 13 contiene el régimen sancionatorio aplicable a todo aquel que desarrolle actividades relacionados con el sector aéreo. Al respecto, su sección 13.005 establece: “Las presentes normas son aplicables, de manera general a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolle actividades relacionadas con el sector aeronáutico (actividades aeronáuticas civiles). Particularmente dicha normas se aplican dentro del territorio nacional, o a bordo de aeronaves civiles de matrícula Colombiana o extranjeras que sean operadas por explotador Colombiano, bajo los términos del artículo 83 bis del Convenio de Chicago /44, cuando se encuentren en espacios no sometidos a la soberanía o jurisdicción de ningún otro Estado, o en el espacio aéreo o territorio de cualquier Estado siempre y cuando ello no resulte incompatible con las leyes o reglamentos de dicho Estado, ni con los Convenios Internacionales vigentes en materia de aviación civil”.

Igualmente, se encuentra dividido en los capítulos A y B. El capítulo A dedicado a las infracciones y sanciones, que abarca desde la sección 13.001 hasta el 13.700, y el capítulo B al procedimiento, que comprende desde la sección 13.1000 hasta la 13.2105.

Pues bien, enseguida se revisarán las secciones que conforman tanto el capítulo A como el B del RAC 13 para determinar sí, la Aerocivil al emplear la facultad normativa para expedir los reglamentos aeronáuticos desconoció el principio de legalidad de las faltas y las sanciones en su dimensión de reserva de ley, al disponer en estos materias del resorte exclusivo del Congreso. De esta manera, además de resumir la finalidad de cada sección, se comentarán aquellas que vislumbren un incumplimiento al citado principio.

Sin embargo, para realizar una adecuada revisión es necesario aproximarse de manera

previa y sucinta al entendimiento que jurisprudencialmente se ha dado sobre las normas de carácter sustancial y procedimental.

Así, La Corte Constitucional (1995) al referirse al derecho sustancial y al derecho formal, estableció: “Estas denominaciones significan que el derecho sustancial consagra en abstracto los derechos, mientras que el derecho formal o adjetivo establece la forma de la actividad jurisdiccional cuya finalidad es la realización de tales derechos (...) De otra parte, las normas procesales tienen una función instrumental.

Por su parte, el Consejo de Estado (1999) aclaró los puntos clave para determinar si se encuentra frente a una norma de categoría sustancial o procesal, de la siguiente manera:

De otra parte, desde el ángulo de la categoría normativa, como lo ha expresado la Sala en innumerables oportunidades, la ley “sustancial” es aquella que confiere derechos a las personas, declara, constituye, extingue o modifica, obligaciones. Por ende, las disposiciones que tipifican sanciones, incluidos sus presupuestos y tasación, tienen el carácter de “ley sustancial”. Las normas procesales, o adjetivas, son aquellas que regulan el procedimiento para hacer efectivo el derecho sustancial. Se advierte entonces, que las normas que regulan conductas e imponen sanciones tienen carácter “sustancial” y no procedimental...

Con sustento en lo anterior, es factible caracterizar la norma sustancial como aquella cuya consecuencia jurídica está encaminada en originar, suprimir o transformar un derecho u obligación, en contraste, la consecuencia jurídica de una norma procedimental se encaminará en instruir y delimitar los pasos a seguir para la concreción o materialización del derecho sustancial.

De esta manera, otro punto fundamental a tener en cuenta, es que la categorización normativa entre ley sustancial o procedimental no está definida en función de la clasificación que metodológicamente se da en la norma, sino de la finalidad que la misma persiga; resaltando, en todo caso, que tratándose de la potestad administrativa sancionatoria tanto los elementos

básicos o estructurales para la configuración de la infracción, la sanción o el procedimiento a seguir se encuentran sujetos a la reserva de ley.

Sección 13.001 Normas descriptivas de las infracciones y sanciones

Establece la facultad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para sancionar a personas naturales y jurídicas que infrinjan los reglamentos aeronáuticos y demás normas relacionadas con el sector aéreo, conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993. Además, en virtud de mencionado artículo fija los criterios para imponer las sanciones, advirtiendo el respeto por los principios rectores de la Constitución Política, el Código Penal, de Procedimiento Penal y de lo Contencioso Administrativo.

Sección 13.005 Ámbito de aplicación

En este apartado, suscribe a quiénes y en qué jurisdicción resultan aplicables las normas de los reglamentos, así: *“de manera general a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolle actividades relacionadas con el sector aeronáutico (actividades aeronáuticas civiles). Particularmente dicha normas se aplican dentro del territorio nacional, o a bordo de aeronaves civiles de matrícula Colombiana o extranjeras que sean operadas por explotador Colombiano, bajo los términos del artículo 83 bis del Convenio de Chicago /44, cuando se encuentren en espacios no sometidos a la soberanía o jurisdicción de ningún otro Estado, o en el espacio aéreo o territorio de cualquier Estado siempre y cuando ello no resulte incompatible con las leyes o reglamentos de dicho Estado, ni con los Convenios Internacionales vigentes en materia de aviación civil.”*

Sección 13.010 Principios Rectores

Expone el catálogo de principios en que se fundamentan sus disposiciones, siendo estos los de “inocencia, favorabilidad, debido proceso, derecho de defensa, economía, celeridad, igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad, publicidad y contradicción, de que tratan la Constitución Nacional, el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo y la Ley

489 de 1998”

Sección 13.015 Facultad Sancionatoria

Explica la facultad con la que cuenta, la cual fue conferida por la ley para sancionar a los sujetos destinatarios de las normas aeronáuticas.

Sección 13.020 Otras actuaciones

Consagra una regla de exclusión consistente en que la facultad sancionatoria que ejerce no impide que otra autoridad administrativa en el marco de sus competencias adelante las actuaciones a que hubiere lugar. Adicionalmente, consagra un deber para el funcionario que adelante la actuación, de interponer la correspondiente denuncia si frente a los hechos que conoce encuentra hechos previstos como punibles.

Sección 13.100 De las infracciones

Empieza por catalogar como infracción la vulneración de los convenios internacionales en los que Colombia sea parte y cuyo objeto se relacione con el transporte aéreo, los artículos, igualmente relacionados con el sector aéreo, del Código de Comercio y las estipulaciones contenidas en los reglamentos aeronáuticos.

Luego, cataloga las sanciones en acciones u omisiones, siendo de índole técnico las que “atenten contra la seguridad aérea o lesionen o pongan en peligro la seguridad operacional de las aeronaves, o de las personas o cosas a bordo de estas o en la superficie” y administrativo las relacionadas con cualquier norma del sector.

Sección 13.405 Distribución de las infracciones para su investigación y sanción

En este se distribuyen las actuaciones administrativas al interior de las dependencias de la Aerocivil según se trate de infracciones técnicas o administrativas.

Sección 13.410 Actividades de las dependencias a cargo de la investigación y sanción

Define las etapas que debe surtir la dependencia correspondiente cuando adelante una

investigación administrativa. Establece los eventos en los cuales los inspectores de aeronavegabilidad, de operaciones y demás funcionarios designados, pueden sustanciar una actuación. Y el procedimiento a seguir cuando los hechos investigados puedan ser también investigados por otras dependencias.

Sección 13.200 Reparación del daño

Se erige en esta sección la obligación del infractor sancionado de reparar o neutralizar las consecuencias de su actuar contrario a la ley y la de tomar las medidas que correspondan para su no repetición.

Las secciones del RAC 13 expuestas líneas atrás, no serán objeto de reparo en esta oportunidad, al considerar que su gramaticalidad está dada en función de explicar y contextualizar al lector sobre la facultad normativa que le ha sido conferida vía legislativa a la Aerocivil, y cómo aquella se organizó estructuralmente para lograr su consecución y operatividad. Secciones que, desde lo que se pretende estudiar, no contienen aspectos trascendentales y necesarios para catalogarlas como normas sustanciales o procedimentales.

Sección 13.105 Concurso de infracciones

Corresponde a la adaptación del concurso de conductas punibles del artículo 31 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), solo que exóticamente traído a la vertiente del derecho administrativo sancionatorio bajo el nombre de concurso de infracciones con el siguiente texto: “El que con una o varias acciones u omisiones infrinja varias normas aeronáuticas o varias veces la misma norma, quedará sometido a la sanción establecida para la infracción más grave de las cometidas, la cual podrá aumentarse hasta en otro tanto, siempre que no sea superior a la suma aritmética de las que correspondan a las respectivas infracciones”.

Ahora, por tratarse de una figura identitaria al concurso de conductas punibles, la cual hace parte de la teoría del hecho punible en su categoría dogmática de tipicidad, lo que a su vez se desprende del principio de legalidad, es necesario que se acuda a la doctrina especializada

en la materia para entender su alcance y, desde esa perspectiva, poderla catalogar como norma sustancial o procedimental, para enseguida detectar si los elementos mínimos para su configuración fueron establecidos previamente por el legislador.

Con todo, esta figura no es extraña a disciplinas del derecho administrativo sancionatorio, ya que se encuentra prevista en el derecho disciplinario, de modo que el legislador dispuso en el artículo 51 del Código General Disciplinario el concurso de faltas disciplinarias y sus criterios de graduación, norma que comparte en su redacción el contenido esencial del concurso de conductas punibles.

Ahondando en el concurso de faltas disciplinarias, la Corte Constitucional (2002) examinó, entre otras normas, la del artículo 47 de la Ley 734 de 2002, que fijaba los criterios de graduación de la sanción y establecía en su numeral 2 el concurso de infracciones. En este caso, la Corte declaró inexecutable el literal e) por considerarlo contrario al principio de igualdad. Para el efecto, la Corte definió el concurso como una figura para graduar la sanción que en materia disciplinaria se determina en 3 escenarios, a saber: el de la acumulación material (suma de las sanciones), el de la absorción (se impone la sanción más grave) y el de la acumulación jurídica (acumulación de sanciones hasta un tope), todo bajo el paraguas del principio general de “quien comete más faltas y de mayor gravedad debe ser mayormente sancionado”.

Por otra parte, el maestro Reyes Echandía (1990) refiriéndose al concurso de conductas punibles, manifestó:

Este fenómeno de la adecuación que venimos comentando presenta muy interesantes caracteres cuando el hecho humano que el juez debe examinar – conformado por uno o varios comportamientos de la misma persona – coetáneamente encuadra en varios tipos penales que, sin excluirse el uno al otro, deben simultáneamente aplicarse. Nace así la institución jurídica del concurso real o efectivo de tipos.

Dicho concurso puede darse en dos hipótesis: la primera, cuando una misma conducta, naturalísticamente entendida, cabe en dos o más tipos penales diversos, y la segunda cuando uno o varios comportamientos de la misma persona encuadran en varios tipos diversos entre sí o de un concurso ideal y en el segundo, de un concurso material de tipos". (pp. 142)

En suma, la finalidad práctica de la figura del concurso, desde su origen en el derecho penal, se centró en dotar de herramientas al funcionario para realizar una correcta adecuación típica, cuando se estuviera ante un sujeto que con una o varias acciones infringió una norma, varias veces la misma norma o varias normas, y segundo, con base en ello, impactar el proceso dosimétrico de la sanción al imponerle un límite determinado en función de la sanción más gravosa.

En esa medida, no hay lugar a duda en cuanto a que, la introducción de la institución jurídica del concurso en el ordenamiento jurídico trae consigo la constitución de un derecho en cabeza del investigado, atado al principio de proporcionalidad de la sanción, así como la imposición de una obligación para el funcionario que desarrolle la investigación, encaminada a la correcta adecuación típica. Estos supuestos llevan a su caracterización como norma de carácter sustancial.

Sin embargo, debe llamar la atención que, en el derecho penal y disciplinario fue el mismo Congreso quien introdujo al ordenamiento jurídico la institución del concurso de conductas punibles y concurso de faltas, respectivamente.

Lo anterior, guarda completa lógica con el principio de reserva de ley, el cual, como fue visto, determina que en materia sancionatoria es el Congreso de manera exclusiva el encargado de regularlo, permitiendo, cuando la especialidad del tema así lo obligue, a decantar por lo menos los aspectos básicos y estructurantes para que sea completado o desarrollado en otra normatividad.

Por el contrario, en este caso se observa que la Aerocivil fue quien introdujo al régimen sancionatorio aplicable al transporte aéreo la figura del concurso y no el Congreso; con lo que, deberá examinarse si el artículo 55 de la ley 105 de 1993 dispuso los elementos básicos de dicha institución para que, posteriormente la Aerocivil pudiera desarrollarla.

Al respecto, se observa que del artículo 55 no se desprende elemento alguno que le permitiera a la Aerocivil la inclusión del concurso de infracciones, pues lo único extraíble y tal vez acorde con ello, sería lo indicado en su segundo párrafo, según el cual las “sanciones... podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia.”, lo que de todos modos no abarcaría el núcleo esencial que le corresponde al legislador, pues como se pudo apreciar con anterioridad, el concurso dista bastante de una simple acumulación, y aunque no fuera así, tampoco indicó la ley la técnica jurídica a emplearse en el concurso para la dosificación de las sanciones.

De ese modo, no quedan dudas acerca del desconocimiento del principio de legalidad de las faltas en su dimensión reserva de ley, por parte de la Aerocivil al incorporar en los RAC la figura del concurso de infracciones, sin contar con un lineamiento previo del legislador para ese fin.

Sección 13.110 Tentativa

En este caso, la Aerocivil acopló en su régimen sancionatorio la figura de la tentativa, propia del derecho penal (artículo 27 del Código Penal), entendida como la adopción de amplificadores para castigar conductas previas a la comisión de un delito cuando el mismo no se consumó a pesar de haberse desplegado por el agente las acciones necesarias, pero por circunstancias ajenas a su voluntad no se logró obtener el resultado (Reyes Echandía, 1990).

Pues bien, el literal a) de la sección 13.110 indica: "El que iniciare la ejecución de una conducta constitutiva de infracción, mediante actos u omisiones inequívocamente dirigidos a su consumación y esta no se produjere por circunstancias ajenas a su voluntad, incurrirá en sanción

equivalente a la mitad de la que hubiera correspondido a la infracción consumada”.

De este modo, el reconocimiento de la tentativa en el régimen sancionatorio del transporte aéreo, trae implícito el ensanchamiento de los tipos sancionatorios normales al reconocer la necesidad de sancionar conductas previas a la real comisión de la infracción, tal vez, alejándose con ello de la finalidad perseguida con la sanción en el derecho administrativo.

Lo anterior también lleva a catalogar la sección de la tentativa, como una norma sustancial, en la medida que introduce nuevas conductas tipificables como infracciones, y en correspondencia nuevas sanciones, lo que implica, el surgimiento de nuevas obligaciones para los destinatarios de esta normatividad especial.

Ahora bien, teniendo en cuenta las implicaciones de la tentativa en el derecho sancionatorio y la reserva de ley que recae sobre la materia, es indiscutible que su incorporación o las bases mínimas y necesarias para ello, deben darse por cuenta del Congreso.

Pese a ello, resulta evidente que la incorporación de la tentativa se dio por cuenta de la Aerocivil y no del Congreso, sin existir en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 las bases para su determinación o complemento por parte de la referida Aerocivil.

Bajo esas premisas, se constata la vulneración del principio de legalidad en su dimensión de reserva de ley, por la Aerocivil, al atribuirse la facultad para implementar la tentativa en el régimen sancionatorio.

Sección 13.300 de las circunstancias atenuantes y agravantes

En este apartado se disponen los criterios atenuantes y agravantes de la sanción, asignándoles un porcentaje fijo de disminución o aumento, según corresponda.

En concreto, los atenuantes son: “(1) No registrar sanciones dentro de los tres (3) años anteriores. (2) Presentarse voluntariamente ante la autoridad aeronáutica e informar sobre la falta. (3) Cualquier otra circunstancia demostrable que haga menos gravosa la infracción cometida, que implique ausencia de riesgos para la seguridad aérea o de perjuicios para los

terceros” y los agravantes: “(1) El haber cometido la falta para ejecutar u ocultar otra. (2) La preparación ponderada del hecho. (3) Obrar en coparticipación o con complicidad de otro. (4) Ejecutar el hecho u omisión aprovechando situación de calamidad o infortunio. (5) Generar situación de peligro con o sin consecuencias para la seguridad operacional o la seguridad de la aviación civil. (6) No adoptar medidas preventivas para evitar o neutralizar las consecuencias de la falta o no tomar medidas inmediatas para evitar su repetición, cuando estas procedan. (7) Hacer más nocivas las consecuencias de la falta. (8) La reincidencia”

Asimismo, cada atenuante comprobado disminuirá la sanción en un 16.66% sin que pueda superar el 50% y cada agravante existente aumentará la sanción en un 8.33%. La reincidencia comprobada por la misma infracción podrá duplicar la sanción.

En este caso, la capacidad de la sección para dosificar la sanción direcciona sin inconveniente a catalogarla como de contenido sustancial. No obstante que, sobre esta disposición rece una posible justificación, pues la sentencia C-853 de 2005 la ejemplificó como desarrollo del párrafo tercero del artículo 55 de la Ley 105 de 1993, que ordena la graduación de la sanción conforme a su gravedad y reincidencia.

Sin embargo, merece especial atención que para la época en que se dictó la sentencia (17 de agosto de 2005) se encontraba vigente el RAC 7, en cuya sección 7.1.4.1 se reglamentaban los criterios atenuantes y agravantes de la sanción, pero aún no se incluían los porcentajes de reducción o incremento, esto tal como se puede ver en la Resolución 3313 del 11 de septiembre de 2000.

Con todo, la Resolución 06716 del 25 de noviembre de 2009 se incorporó a la sección 7.1.4.1 la indicación de disminuir la sanción en un 16.66% por cada atenuante demostrado e incrementar en un 8.33% por cada agravante comprobado, disposiciones que posteriormente fueron trasladadas a la Sección 13.300 del RAC 13.

En esta oportunidad nuevamente se disiente tanto de lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia referida, como de las modificaciones realizadas con posterioridad por la Aerocivil, pues en este caso se observa un exceso en la potestad reglamentaria y en consecuencia una intromisión en aspectos sujetos a reserva de ley.

Sustento de lo anterior, es que el citado artículo 55 establece 5 sanciones posibles: multa; amonestación; suspensión o cancelación de licencias, matriculas, registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad. Luego, en su siguiente párrafo establece que esas sanciones se aplicarán según la gravedad de la infracción.

Esto se traduce en que el tipo de sanción a aplicar se determinará a partir de los bienes jurídicos vulnerados con la acción u omisión del investigado, es decir, a partir de criterios técnicos la Aerocivil debía limitarse a señalar que infracciones conllevarían a una multa, amonestación, suspensión, etc., y no como realmente lo hizo al regular criterios atenuantes o agravantes de la sanción, pues dicha responsabilidad al ser un aspecto sustancial de la misma está sujeta a reserva de ley.

Además, como consecuencia de la precisa delimitación del porcentaje a agravar o atenuar la sanción según los criterios comprobados, surge automáticamente la supresión de cualquier posibilidad de realizar un ejercicio racional y adecuado del caso en análisis por parte del funcionario para llegar a establecer el monto de la multa, vulnerando con ello el principio de proporcionalidad de la sanción, el cual Rojas López (2020) lo desarrolló como:

una garantía de la persona frente al poder punitivo del Estado que se aprecia en un doble sentido. Por una parte, representa un límite para el ejercicio de la actividad legislativa, evidente sobre todo en el ámbito sancionatorio, porque obliga al legislador a adoptar medidas racionales que guarden correspondencia con las conductas sociales que se quieren intervenir y con los fines constitucionalmente permitidos. Por la otra, limita el

ejercicio de la potestad punitiva de la Administración, pues obliga a efectuar una ponderación racional cuando se está en el momento de la decisión del caso concreto frente a la evaluación de una conducta transgresora del ordenamiento jurídico, para evitar excesos que innecesariamente lesionen los derechos fundamentales del infractor. (pp. 300-301)

Igualmente, la doctrina desarrolló el principio de proporcionalidad desde el estudio de tres subprincipios: el primero, el de utilidad, el cual busca determinar si el medio es adecuado para el fin buscado, es decir, si la medida que adoptará la administración resulta suficiente para lograr lo pretendido con la actuación; el segundo, el de necesidad, encaminado a la eficacia de la medida y su carácter de última ratio frente a los propósitos buscados y la limitación que su adopción pueda significar en los derechos subjetivos; y, el tercero, el de proporcionalidad propiamente dicho, entendido como la valoración del costo de la medida versus el beneficio obtenido (Santofimio Gamboa, 2014).

Sumado a esto, Rodríguez, R. (2021), relató:

según el principio de proporcionalidad, las decisiones discrecionales “deben ser proporcionales a los hechos que les sirvan de causa, lo cual indica que los hechos y circunstancias que sean el motivo de la decisión discrecional, pueden ser evaluados por su titular, pero el contenido de dicha decisión debe, siempre, ser proporcionado con dichos motivos”. En cuanto hace a este principio, debe señalarse que también constituye una aplicación específica de una técnica tradicional de control de la discrecionalidad, en este caso, de la falsa motivación. (p. 141)

La jurisprudencia sobre el particular también se pronunció, reiterando lo enunciado por la doctrina, en punto de significar la importancia del principio de proporcionalidad como el necesario análisis que debe realizarse entre los fines otorgados a las autoridades públicas y los medios empleados para lograrlos, no siendo permitido imponer cargas desproporcionadas o injustas. En

consecuencia, todas las actuaciones del Estado están mediadas por la proporcionalidad en cuanto obliga a aplicar el derecho al caso particular, para aplicar las medidas que de acuerdo con el caso resulten necesarias (Corte Constitucional, 2004b).

Así pues, en términos llanos, el principio de proporcionalidad desde la óptica del derecho administrativo sancionatorio puede ser entendido como aquel requisito *sine qua non* para la procedencia de la sanción, y que, por lo tanto, se debe practicar en toda actuación administrativa para determinar materialmente si la sanción que se adoptará resulta necesaria, razonable y justificada frente a los fines que se persiguen con la actuación. De esta manera, se impide el ejercicio arbitrario de la administración cuando actúa bajo el resguardo de la facultad sancionadora, pues le obliga a tener en cuenta las particularidades del caso y por supuesto, del sujeto pasivo de la investigación.

Además, no puede pasar inadvertido que, el principio de proporcionalidad en materia administrativa sancionatoria se encuentra reglado en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al someter a la autoridad a analizar la gravedad de las infracciones administrativas para determinar el rigor de las sanciones a imponer, a partir del examen y de la adecuación de los criterios atenuantes o agravantes señalados en el artículo a la investigación adelantada, siempre y cuando resulten aplicables. Advirtiendo que la norma en ningún momento fija porcentajes a aumentar o disminuir la sanción según los criterios evidenciados.

En todo caso, se requiere especificar el carácter suplementario de la regulación contenida en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo, lo que naturalmente incluye el procedimiento administrativo sancionatorio general, pues así lo dispone expresamente la misma norma en sus artículos 2⁴, 47⁵ y 50⁶.

La significancia de lo anterior se incorpora en la medida que, en aplicación de la reserva de ley solo una ley especial contará con la capacidad para configurar supuestos de hecho y consecuencias de derecho diferentes a las estatuidas en la referida parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de ahí que no le sea posible a una autoridad administrativa subrogarse la facultad de alterarlo.

Por lo anterior, queda claro que delimitar el monto a aplicar por la comparecencia de atenuantes o agravantes al proceso, excede por mucho el principio de proporcionalidad, pero también el de la potestad reglamentaria, habida cuenta que en ningún momento se le permitió a la Aerocivil asumir competencia frente a un componente del núcleo esencial del derecho administrativo sancionatorio.

Sección 13.400 Inculpabilidad

Trae a colación un eximente de responsabilidad consistente en que quién actúa en situaciones de emergencia sin poder ejercer acto diferente, no será sancionable. Claramente

⁴ "**ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.** (...) Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código"

⁵ "**ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes (...)"

⁶ "**ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales (...)"

deberá probar esa situación. Este punto no merece mayor estudio al corresponder a una causal validada y aplicada de manera general al derecho de la responsabilidad.

A continuación, se hará un análisis conjunto de las disposiciones contenidas de la sección 13.500 a 13.700 al tratarse de la tipificación de las infracciones administrativas y técnicas.

Sección 13.500 a 13.700

Empieza por señalar la Sección 13.500 que “Las siguientes disposiciones, fijan los criterios específicos para la imposición de sanciones respecto de las conductas constitutivas de infracción a los reglamentos y demás normas aeronáuticas, en desarrollo y aplicación del Artículo 55 de la Ley 105 de 1993:” para luego distribuirlas en infracciones administrativas y técnicas.

De esa forma, cada grupo (administrativas y técnicas) se compone a su vez de varias secciones, y cada sección tipifica: i) el monto de la multa señalado en unidades de valor tributario (UVT)⁷; ii) los sujetos activos de la infracción; iii) la descripción de la infracción; y iv) en algunos casos criterios específicos agravantes de la sanción.

A manera de ejemplo se reproducen dos secciones, una de incumplimiento administrativo y otro técnico, así:

“13.556 Serán sancionados con multa equivalente a dos mil novecientos cincuenta y ocho (2.958) U.V.T.:

⁷ Siguiendo los lineamientos del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019: “A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.”

(a) La empresa de servicios aéreos comerciales de transporte público, agencia de viajes o intermediario, que no cumplan con respecto a los derechos de retracto y desistimiento de los usuarios, como por ejemplo: el reembolso del dinero, el cumplimiento de los plazos de reembolso y, en general, los deberes y condiciones estipulados en el RAC 3.

***Nota:** Cuando se trate de incumplimiento de las obligaciones en materia de información al usuario sobre estos dos (2) derechos, se aplicarán las sanciones previstas en la sección 13.570.*

(...)

13.680 Serán sancionados con multa equivalente a dos mil cuatrocientos sesenta y cinco (2.465) U.V.T.:

- (a) **El explotador de aeronave** que efectúe operación de vuelo con certificado de aeronavegabilidad que no se encuentre vigente.
- (b) **El explotador de aeronave** que efectúe operación no autorizada conforme al correspondiente certificado de aeronavegabilidad.
- (c) **El explotador de aeronave** que autorice o permita la operación de una aeronave con algún equipo o sistema inoperativo, en violación de los requerimientos de la lista de equipo mínimo (MEL).
- (d) **El explotador de aeronave** que efectúe operación en la cual actúe como tripulante alguna persona que no sea titular de la correspondiente licencia o, cuando ésta no se encuentre vigente o no incluya la habilitación que sea requerida para la clase o tipo de aeronave o dicha habilitación no sea vigente.
- (e) **El explotador de aeronave** que efectúe operación en la cual actúe como tripulante alguna persona que no sea titular del correspondiente certificado médico, o cuando éste no se encuentre vigente, o no corresponda a la clase requerida”

Con base en lo expuesto, resulta evidente la constitución de normas sustanciales en todas las secciones que conforman los capítulos de infracciones a normas administrativas y técnicas, en la medida que determinan cuáles serán las conductas objeto de reproche y la correspondiente consecuencia, es decir, crea obligaciones para sus destinatarios.

De ese modo, aunque parece estar justificada la posibilidad de que la Aerocivil determine conductas tanto administrativas como técnicas al resguardo de la facultad normativa concedida por el ordenamiento jurídico para dictar los reglamentos, se reitera que dicha postura no se comparte tal como se explicó en el capítulo destinado al análisis de la sentencia C-853/05.

Aunado a lo anterior, no parece tener justificación ni en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 ni en la facultad normativa, que se determine previamente el monto de las multas a imponer por cada infracción sin atender a fundamentos de razonabilidad o explicación alguna. Como se pudo ver en los ejemplos, una aerolínea, agencia de viajes o intermediaria que no respete el derecho al retracto del usuario, será sancionado con 2.958 UVT o, el explotador de aeronave que según el certificado de aeronavegabilidad no cuente con autorización para determinada operación, pero igual la realice, será sancionado con 2.465 UVT.

Bajo esas circunstancias, vulneró la Aerocivil el principio de legalidad en su dimensión de reserva de ley, toda vez que el citado artículo 55 en ninguno de sus apartes faculta a la Aerocivil para delimitar los montos de la sanción tipo multa, sino simplemente la autorizó para fijar los criterios para la imposición de las sanciones, lo que resulta completamente diferente.

Esto, al ser una materia que impacta directamente en la sanción se encuentra sujeto a reserva de ley y en consecuencia solo puede ser determinado por el legislador; y es que precisamente éste determinó en el artículo 55 que la multa podría ser de hasta 5.000 salarios mínimos mensuales, monto que debería ser graduado por la Aerocivil al momento de imponer la sanción en cada caso específico según la gravedad de la infracción y los criterios de

dosificación de la misma, al tenor del artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En otras palabras, la Aerocivil no podía determinar el monto de las sanciones porque la misma ya había sido tipificada por la ley al indicar que, cuando se tratara de multas podría ser de hasta 5.000 salarios mínimos mensuales. De ese modo, y conforme se explicó en secciones anteriores, se vulneró también el principio de proporcionalidad. Finalmente, la delimitación de las multas por parte de la Aerocivil sin potestad para ello, tiene la potencialidad para generar efectos contrarios a la finalidad buscada con la sanción, pues los sujetos destinatarios de la norma podrán ponderar de manera precisa y tal vez previa, las consecuencias monetarias de su incumplimiento frente a la eventual ganancia que puedan obtener con su práctica.

Sobre el particular, desde el análisis económico del Derecho la doctrina a estudiado la sanción administrativa y ha concluido, según Rincón et al. (2018):

Así, bajo este supuesto, la severidad del apremio debe ser lo suficientemente alta para generar en los individuos un autocontrol que los lleve a abstenerse de ejecutar el comportamiento constituido en infracción por considerarlo muy alto de cara al beneficio esperado, o por lo menos no lo bastante atractivo para asumir el riesgo, pero sin exceder los límites razonables del patrimonio de los ciudadanos para que puedan pagar el mismo, y considerando que se requieren apremios más severos para conductas que se consideren más indeseables, de tal manera que si no se logra la disuasión de la primera conducta (general), se opte por la disuasión de esas otras conductas reprobables (marginal). Entonces, debe hacerse énfasis en este concepto de disuasión como medida de prevención, al ser el efecto que se espera en los individuos que ejercen una determinada actividad a partir de la sanción, de manera que el mismo logre en la mayor medida posible el convencimiento de la ciudadanía de que el mejor

escenario es acatar las normas y desistir de su vulneración, caso en el cual se cumpliría el postulado de eficiencia de la sanción administrativa. (pp. 914-915)

De lo anterior se subraya que, aunque como se dijo, la Aerocivil no cuenta con la facultad para fijar de manera precisa los montos de las multas por las infracciones, pues dicho monto solo se podrá determinar una vez se aplique el juicio de proporcionalidad respecto del caso particular que el funcionario adelante, mientras la citada normatividad se mantenga es necesario y oportuno que, al lo menos, los montos fijados para las sanciones sean producto de un análisis económico en donde se tengan en cuenta las variables expuestas por la doctrina, y no que su fijación corresponda a la simple voluntad de un funcionario de turno.

Por ejemplo, vale la pena preguntarse si la sanción de 370 U.V.T. establecida para la aerolínea que niegue el embarque a un pasajero que cuente con reserva y tiquete para el respectivo vuelo, por causas imputables a ella, conforme lo configura el literal c) de la sección 13.525, reviste la importancia económica para desincentivar su práctica o no.

Sección 13.1000 a 13.2105

Lo perseguido con estas secciones se traduce en brindar una guía metodológica y práctica a los funcionarios de la Aerocivil para cumplir a cabalidad con el procedimiento especial de la Ley 105 de 1993 y de manera supletiva el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De esa forma, tal como se ve en el índice del RAC 13, cada una de estas secciones explica una etapa del procedimiento administrativo sancionatorio o circunstancias que pueda relacionarse en el curso del mismo, sin evidenciarse luego de su lectura, anomalía alguna frente a lo que la ley ya dispuso.

Tabla 2. Índice capítulo procedimiento del RAC 13

13.1000 Normas aplicables al procedimiento
13.1005 Disposiciones generales
13.1010 Iniciación de la actuación
13.1015 Denuncia por parte de otros funcionarios
13.1020 Investigación de accidentes
13.1025 Sujetos en el proceso sancionatorio
13.1030 Acumulación de procesos
13.1035 Conflictos de competencias
13.1045 Impedimentos y Recusaciones
13.1050 Pruebas
13.1055 Providencias
13.1060 Notificaciones
13.1070 Recursos
13.1075 Medidas Preventivas
13.2005 Formación de Expediente
13.2010 Derechos y deberes del Investigado
13.2015 Caducidad y Prescripción
13.2020 Normas para lo no previsto
13.2025 Trámite
13.2030 Actividades de las dependencias a cargo de la investigación y sanción
13.2035 Averiguaciones preliminares
13.2040 Apertura de la investigación
13.2045 Formulación de Cargos, y descargos del implicado

13.2050 Actuación de las dependencias y funcionarios designados, frente a casos de Flagrancia

13.2055 Aviso a terceros

13.2060 Práctica de pruebas

13.2065 Período probatorio y alegatos

13.2070 Decisión

13.2105 ARTICULO SEGUNDO DE LA RESOLUCIÓN No. 04034 DE 15 DE OCTUBRE DE 1999

Nota. Datos tomados de la Aerocivil (2023).

Conclusiones

La Constitución Política de 1991 introdujo un nuevo concepto de Estado, rotulado bajo el título de Estado social de derecho, lo que trajo consigo profundos cambios a partir del entendimiento del sujeto desde su individualidad, pero también desde su innegable y necesaria convivencia en colectividad, ocasionando, en consecuencia, el reconocimiento de derechos fundamentales subjetivos y colectivos, incluyendo su entorno, pero también de obligaciones. Esto, originó una construcción de país desde el reconocimiento de la soberanía popular, lo que implicó un Estado al servicio de sus asociados.

En materia económica, la transformación se conceptuó con la incorporación constitucional de la economía social de mercado, explicada desde el otorgamiento y garantía de libertades económicas a los particulares acompañada de una intervención estatal cuando sea necesario para asegurar los fines sociales del Estado, lo que incluye la protección de los consumidores.

Así, para la adecuada intervención del Estado, este se reservó la prerrogativa del *ius Puniendi*, facultad que consiste en poder sancionar a quien incumpla el ordenamiento jurídico y

que se divide principalmente en dos categorías atendiendo los bienes jurídicos protegidos y sus destinatarios, esto es, en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador.

Tratándose de la sanción de naturaleza administrativa, se desprende una trinidad en su finalidad perseguida, al servir como reproche de la conducta, disuasión para su no repetición y prevención para los otros receptores de la norma.

No obstante, los facultados para el ejercicio de dicha potestad no cuentan con libertad absoluta, ya que ello conllevaría a un abuso del poder. En contraposición, se ubica el debido proceso como un derecho de carácter fundamental estatuido en el artículo 29 de la Constitución Política, que además de dotar a quien pretenda ser investigado de una serie de garantías y a quien investiga de una serie de obligaciones, sirve de cimiento para el surgimiento de una serie de principios que guían las actuaciones administrativas y judiciales.

De este modo surge el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, entendido como la necesidad de tipificación por el legislador en el ordenamiento jurídico de las conductas u omisiones constitutivas de infracción y sus consecuencias jurídicas, axioma del que se desprenden a su vez los principios de tipicidad y reserva de ley.

El principio de reserva de ley apunta a que algunos temas deben ser incorporados al ordenamiento a través del trámite legislativo, teniendo en cuenta el proceso deliberativo y democrático que allí se surte. Uno de los temas sujetos a reserva de ley se trata, precisamente, de lo relacionado con la potestad sancionatoria del Estado, lo que significa por regla general que, el Congreso será quien determine las conductas u omisiones constitutivas de infracción, sus consecuencias jurídicas y el procedimiento a adelantarse para su investigación.

Sin embargo, en cuanto a la potestad sancionatoria administrativa, se ha reconocido una flexibilidad respecto a la potestad sancionatoria penal, cuya consecuencia ha sido aceptar que en observancia de su amplitud, tecnicismo y constante cambio, el Congreso pueda regular tan solo los aspectos o criterios básicos para la determinación de la conducta y de la sanción,

encomendándole a la administración la determinación más precisa y técnica, sin que por esa razón pueda sobrepasar los lineamientos dictados por el legislador.

En lo que hace al principio de tipicidad, se centra en establecer la necesaria determinación de la conducta y la sanción de forma precisa y entendible, es decir, sin ambigüedades.

A partir de estos aspectos generales, se estudió la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), evidenciando que se trata de una Entidad especializada, con autonomía administrativa y patrimonial, personería jurídica y adscrita al Ministerio de Transporte, además la encargada de ejercer inspección, vigilancia y control del transporte aéreo y de expedir los reglamentos aeronáuticos.

En punto de los reglamentos aeronáuticos, vale precisar que son actos administrativos de carácter general que regulan la actividad aeronáutica y en consecuencia resultan vinculantes para todos aquellos que la desarrollen. Referida potestad en cabeza de la Aerocivil cuenta con un respaldo normativo, especialmente en el Código de Comercio, la Ley 105 de 1993 y 336 de 1996. Así, al 2023 figura en la página web de la Aerocivil la existencia de 48 Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), en donde se desarrollan diversos aspectos.

En particular, el presente trabajo se centró en analizar las disposiciones del RAC en su parte decimotercera (13) que contiene el Régimen Sancionatorio, para determinar si vulneró el principio de legalidad de las faltas y las sanciones; lo que en efecto sucedió.

La base para llegar a ese resultado, parte del estudio de la sentencia C-853 de 2005 en donde la Corte Constitucional decidió declarar exequible el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993, condicionando la norma al entendido de que los reglamentos aeronáuticos solo podrían fijar criterios técnicos para la imposición de las sanciones. La relevancia de esta sentencia y concretamente del artículo 55 parte que en este se establece el régimen

sancionatorio del sector aeronáutico, sirviendo de sustento para la expedición del RAC 7 que posteriormente sería reenumerado y modificado al RAC 13.

En esa medida, se determinó que la Corte Constitucional omitió un aspecto relevante al momento de adoptar la decisión, incurriendo así en una incongruencia, habida cuenta que, de manera correcta, recordó que la figura de la remisión normativa no habilita a una autoridad para modificar o sustituir aspectos del procedimiento, ni para tipificar conductas no establecidas, ni imponer sanciones diferentes a las determinadas, pues en ese escenario se violaría el principio de legalidad. Luego, estableció que el artículo 55 en cita, maneja la figura de la remisión al señalar como infracción toda vulneración a los reglamentos aeronáuticos y demás normas relacionadas, además preceptuó que el artículo contenía los aspectos básicos para respetar el principio de legalidad al determinar los sujetos destinatarios del régimen sancionatorio, las conductas a reconvenir, los tipos de sanciones y los criterios para su imposición. Por esa razón, finalmente estableció que habiéndose fijado por el legislador los criterios jurídicos, le quedaba a la autoridad (Aerocivil) la fijación de los técnicos y esa era el motivo para la incorporación del párrafo demandando.

Con todo, la omisión y consecuente incongruencia surge de establecer que el artículo 55 contiene una remisión normativa, esto es que, será infracción toda vulneración a los reglamentos aeronáuticos, al mismo tiempo que indica que una autoridad no podrá determinar el procedimiento, las conductas, ni las sanciones. Es decir, pasa por alto que la normatividad determinó por una parte que la Aerocivil expediría los reglamentos para regular la actividad aeronáutica y por otra que toda conducta contraria a estos será una infracción. Entonces, para el caso concreto la Aerocivil si cuenta con la capacidad de determinar o intervenir en el núcleo del principio de la reserva de ley, al poder determinar en los reglamentos un procedimiento, conductas o infracciones, sin mayor limitación, perdiendo sentido el condicionamiento efectuado por el alto tribunal al párrafo del artículo 55, en el sentido de indicar que la

Aerocivil solo podría fijar criterios técnicos para la imposición de las sanciones, cuando, se reitera, es la misma autoridad quien previamente determinó en los RAC en qué consistían dichas sanciones y las conductas que llevarían a esa consecuencia.

Por lo anterior, desde la perspectiva del autor no se comparte la sentencia, si el salvamento de voto. Además, se considera que a pesar de la omisión de la Corte Constitucional, ello no implicó la concesión de un aval para que la Aerocivil a carta abierta se endilgara las potestades que solo le competen y están reservadas al legislador para determinar los criterios básicos que configuran el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, como ocurre con el RAC 13, pues, se debe evocar que el alto tribunal entendió que los criterios jurídicos ya habían sido determinados por el legislador y por eso solo le competía a la autoridad configurar los técnicos.

Culminado el análisis de la sentencia, se procedió a examinar las secciones que conforman el RAC13, encontrando que algunas no respetan, en efecto, el principio de legalidad, al determinar aspectos sustanciales sujetos a reserva de ley, como es el caso del concurso de infracciones o de la limitación precisa de los montos a imponer por las infracciones, vulnerando además con ello, el principio de razonabilidad de la sanción.

Finalmente, producto de la presente investigación, para su autor es evidente que sobre los actos administrativos que determinaron el RAC 13 recae un vicio de nulidad por la vulneración al principio de legalidad de las faltas y las sanciones, siendo apremiante ponerlo de presente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Referencias

- Concepto, radicado nro. 1454. (2002, 16 de octubre). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (Susana Montes, C.P).
- Concepto, radicado nro. 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). (2019, 5 de marzo). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (Germán Bula, C.P).
- Esguerra, J. (2012). *La Protección Constitucional del Ciudadano*. Legis S.A.
- Reyes, A. (1990). *Derecho Penal*. Editorial Temis S.A.
- Rodríguez, R (2021). *Derecho Administrativo General y Colombiano. Tomo I*. Editorial Temis S.A.
- Rojas López, J. (2020). *Derecho Administrativo sancionador: Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia. <https://www-digitaliapublishing-com.banrep.basesdedatosezproxy.com/a/102471>
- Rincón, J y Montaña, A. (2018). El poder Sancionador de la administración Pública: discusión, expansión y construcción. XIX Jornadas de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. <https://www-digitaliapublishing-com.banrep.basesdedatosezproxy.com/a/70850>
- Sánchez, P., Sanabria, S. & Guío, G. (2021). *Análisis jurisprudencial de la economía social de mercado en Colombia*. Pensamiento Americano, 14(28), 151-182. DOI: <https://doi.org/10.21803/penamer.14.28.488>.
- Santofimio Gamboa, J. (2014). *Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora: aplicación en el sector energético, ambiental, de telecomunicaciones y en otros sectores*. Universidad Externado de Colombia. <https://www-digitaliapublishing-com.banrep.basesdedatosezproxy.com/a/70347>
- Sentencia C-228/93. (1993, 17 de junio). Corte Constitucional (Vladimiro Naranjo, M.P).
- Sentencia C-029/95. (1995, 2 de febrero). Corte Constitucional (Jorge Arango Mejía, M.P).

Sentencia C-597/96. (1996, 6 de noviembre). Corte Constitucional (Alejandro Martínez, M.P).

Sentencia C-350/97. (1997, 29 de julio). Corte Constitucional (Fabio Morón, M.P).

Sentencia, radicado nro. 25000-23-27-000-1999-0715-01-10870. (2000, 10 de noviembre).

Consejo de Estado, Sección Cuarta (Juan Palacio, C.P).

Consejo de Estado. Sección Cuarta. Radicación número: 25000-23-27-000-1999-0715-01-10870.

Sentencia C-1076/02. (2002, 5 de diciembre). Corte Constitucional (Clara Vargas, M.P).

Sentencia C-530/03. (2003, 3 de julio). Corte Constitucional (Eduardo Montealegre, M.P).

Sentencia C-406/04. (2004a, 4 de mayo). Corte Constitucional (Clara Vargas, M.P).

Sentencia T-677/04. (2004b, 15 de julio). Corte Constitucional (Marco Monroy, M.P).

Sentencia C-853/05. (2005, 17 de agosto). Corte Constitucional (Jaime Córdoba, M.P).

Sentencia C-1005/08. (2008, 15 de octubre). Corte Constitucional (Humberto Sierra, M.P).

Sentencia C-762/09. (2009, 29 de octubre). Corte Constitucional (Juan Henao, M.P).

Sentencia C-980/10. (2010, 1 de diciembre). Corte Constitucional (Gabriel Mendoza, M.P).

Sentencia T-799/11. (2011, 21 de octubre). Corte Constitucional (Humberto Sierra, M.P).

Sentencia C-810/14. (2014, 5 de noviembre). Corte Constitucional (Mauricio González, M.P).

Sentencia C-669/15. (2015, 18 de noviembre). Corte Constitucional (Alberto Rojas, M.P).

Sentencia T-051/16. (2016, 10 de febrero). Corte Constitucional (Gabriel Mendoza, M.P).

Sentencia T-018/17. (2017, 20 de enero). Corte Constitucional (Gabriel Mendoza, M.P).

Sentencia, radicado nro. 11001-03-24-000-2014-00696-00. (2016, 19 de mayo). Consejo de Estado, Sección Primera (Guillermo Vargas, C.P).

Sentencia C-092/18. (2018, 3 de octubre). Corte Constitucional (Alberto Rojas, M.P).

Sentencia, radicado nro. 11001032500020090124 00 (1759-2009). (2020, 5 de marzo). Consejo de Estado, Sección Segunda (Sandra Ibarra, C.P).

Sentencia C-441/21. (2021, 9 de diciembre). Corte Constitucional (Jorge Ibáñez, M.P).

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. (2023, 20 de mayo). *Normatividad*.

<https://www.aerocivil.gov.co/normatividad>.