



1061--2009033178

Bogota, 23 de noviembre de 2009

Doctor
CARLOS ALBERTO RUEDA PINZÓN
Gerente
ALAS DE COLOMBIA
Aeropuerto Palonegro Hangar LE-103
Bucaramanga

Asunto: Concepto prescripción de la ejecución de una sanción.
Radicado: 2009051334 de 29 de octubre de 2009

Apreciado Capitán:

En atenta respuesta a su consulta de la referencia, me permito atender cada uno de los interrogantes planteados por su empresa, por conducto de su abogado, el Dr. Carlos Francisco Botero Ortíz, así:

1. la Aeronautica Civil es competente para determinar la prescripción de la ejecución de la sanción y en caso afirmativo cual es el fundamento legal para ello?

De conformidad con el Art.55 de la Ley 105 de 1993 "...El reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo". El artículo 1782 del Código de Comercio, el Artículo 55 de la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996 facultan a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para expedir los Reglamentos aeronáuticos de Colombia y demás normas del sector.

El Régimen Sancionatorio contenido en la Parte 7ª de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, es justamente el señalamiento de esos criterios d para la imposición de las sanciones. En tal virtud el numeral 7.1.1. determina que *"Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 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 aeronáuticas y fijar los criterios para la imposición de dichas sanciones..."*



El inciso segundo del mismo numeral agrega que “...Las disposiciones aquí contenidas, son el señalamiento de dichos criterios para la imposición de las sanciones conforme a la norma citada, en armonía y aplicación de los principios rectores consagrados en esta parte, en la Constitución Nacional y las normas pertinentes de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Contencioso Administrativo...” Luego las normas de la parte Séptima de los Reglamentos Aeronáuticos no son una simple creación deliberada o arbitraria de la Autoridad Aeronáutica, sino el resultado de la puntual observancia de los más contundentes principios constitucionales y legales en materia sancionatoria y procesal.

A propósito de los aspectos procedimentales, estos no son otra cosa que la puntual aplicación de las normas sobre actuaciones administrativas iniciadas de oficio, contenidas en el Artículo 28 del Código Contencioso Administrativo y de otras de sus disposiciones, así como de algunas normas del Código de Procedimiento Civil a las cuales se refiere el Contencioso Administrativo. Dichas disposiciones de los Reglamentos Aeronáuticos, a su vez se desarrollaron con sujeción a principios como los anunciados y más concretamente los Derechos de Defensa y Debido Proceso, consagrados en la Constitución Nacional.

Como se recordará, según le invocado artículo 28 en tales actuaciones administrativas han de aplicarse los Arts. 14, 34 y 35 del mismo Código, referidos a la comparecencia de terceros interesados, la practica de pruebas y adopción de decisiones permitiendo a los implicados expresar sus opiniones y a la obligatoriedad de notificarlas conforme al capítulo X del mismo Código.

Por su parte, los aspectos relativos a la caducidad y prescripción, son la incorporación y aplicación de las normas del CCA que dan pie a tales estipulaciones, que para este caso obra a favor del implicado. No está la autoridad aeronáutica arrebatando competencias más de las que tiene cuando desarrolló en su normatividad el principio de la prescripción sobre las acciones que ella misma reglamenta por mandato de la Ley, acogiéndose justamente a sus dictados.

2. Un juez administrativo dijo que la entidad no estaba ni está facultada para ello; sin embargo, la entidad expidió las normas aplicables al caso y adicionalmente las modificó ampliando los términos teniendo en cuenta que le parecían excesivamente cortos.

La legítima forma en que la jurisdicción contencioso administrativa puede pronunciarse contra una norma, es disponiendo su nulidad en medio de la acción respectiva. Cualquier otro pronunciamiento hecho aún por un juez,



más allá de representar una respetable elaboración jurisprudencial, no podría eliminar o impedir la aplicación de una norma amparada por una prescripción de legalidad. En caso de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, no basta solo con invocarla, sino que habría que darle sustento jurídico en cada evento en particular en que sea invocada. En todo caso, como no conocemos el alcance ni los respetables argumentos en que se funda la afirmación, no podemos avanzar ningún comentario.

En cualquier modo, la autoridad no ha creado las figuras de la caducidad y la prescripción, sino que se limitó a acoger, como corresponde, lo ya estipulado en la Ley. Cuando en el pasado existió un período inferior, aún tratándose del mismo principio, de lo que se trató fue de brindar un beneficio procesal a los posibles implicados, pero estando por dentro del límite de ley, ya que el término dado no fue superior a los tres años legalmente previstos, sino inferior. Lo censurable habría sido que la autoridad hubiera aumentado a más de tres años el término de caducidad, afectando a los implicados con una norma que excedía el límite legal. Pero si lo que se hace es estarse por dentro de ese límite favoreciendo los derechos de los implicados y favoreciendo la descongestión que en ese momento era necesaria en aras del principio de economía procesal, no apreciamos ninguna afectación.

El Art. 38 del Código Contencioso Administrativo reza: "Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tiene las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas." (Subrayado no es del Texto)

El numeral 7.2.1.14. de los Reglamentos Aeronáuticos, no hace otra cosa que desplegar la anterior disposición cuando señala en términos casi idénticos: **"La facultad que tiene la Autoridad Aeronáutica para investigar y sancionar caducará en el término de tres (3) años."** Posteriormente, la disposición que nos ocupa agrega: *"...La caducidad de la acción empezará a contarse para las infracciones instantáneas desde el día de su consumación y desde la realización del último acto, en las de carácter permanente o continuado."*

Cuando fueren varias las infracciones investigadas en un solo proceso, la caducidad de las acciones se cumplirá independientemente para cada una de ellas..." estas últimas prescripciones tan solo facilitan dar cumplimiento a la norma, pero no le quitan efectividad en su parte final, éste numeral de acuerdo a su texto actualmente vigente, señala: *"...La ejecución de la sanción prescribe en un término de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del respectivo fallo"* Esta tampoco es una creación caprichosa de la autoridad aeronáutica. Se trata en realidad de la aplicación dada al numeral 3 del Art. 66 C.C.A. según el cual los



actos administrativos perderán su fuerza ejecutoria si al cabo de cinco años de estar firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”.

Si el mencionado numeral 7.2.1.14. de los Reglamentos Aeronáuticos no existiera, igual continuaría siendo posible aplicar la caducidad a los tres años a las acciones administrativas sancionatorias, ya con fundamento en dicha estipulación, sino con fundamento en el propio artículo 38 C.C.CA. del mismo modo, en ausencia de la norma que en los RAC, nos habla de la prescripción de la sanción a los cinco años de impuesta si no se ha ejecutado, esta al cabo de dicho término, igual no sería exigible ni ejecutable por haber perdido su fuerza ejecutoria según el Art. 66, numeral 3 del C.C.A. el cual reza: “Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contenciosos administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:...-3. cuando, al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. (Subrayado no es del texto). Esto quizá explicaría porque el C.C.A., no contiene una norma específica para la prescripción de las sanciones o del acto administrativo que las impone. De hecho un acto administrativo sancionatorio, cualquiera que este sea, siempre estaría sometido a los rigores de la pérdida de la fuerza ejecutoria si se dan los mencionados presupuestos.

En caso de la llamada prescripción de la sanción aeronáutica, esta es, se insiste, una manifestación de la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto que la impuso.

Consiguientemente y tal como ha sido descrito en los RAC, si al cabo de cinco años de ejecutoriado el acto que impuso la sanción, la administración (en este caso la autoridad aeronáutica) no ha ejecutado los actos que le corresponda para ejecutarla, dicha sanción habrá prescrito, o lo que para el caso tendría el mismo efecto, habrá perdido su fuerza ejecutoria.

3.- La prescripción de la ejecución de la sanción es susceptible de interrupción y en qué caso ocurre?

Como queda explicado, la actuación sancionatoria desplegada por la Autoridad Aeronáutica frente a las infracciones a las normas aeronáuticas, no es otra cosa que una actuación administrativa iniciada de oficio, de las contenidas en el Código Contenciosos Administrativo.

Como queda también explicado, el origen de la figura de la prescripción dentro de la actuación administrativa encaminada a la imposición de una



sanción aeronáutica es la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que la impone, según lo normado en inciso 3 del Art.66 C.C.A.

La ausencia de una norma sobre prescripción de la sanción en el C.C.A. no genera ninguna afectación por cuanto la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto sancionatorio vendría a producir el mismo efecto.

Con fundamento en lo expuesto precedentemente, podemos considerar que lo que daría lugar a que no pierda el acto administrativo sancionatorio su fuerza ejecutoria o a que se interrumpa el término de los cinco años, sería el que la administración ciertamente ejecute actos o diligencias encaminadas a la efectividad del acto administrativo o de la sanción.

Para el caso que nos ocupa, como de lo que se habla es de prescripción, fundada esta en el esquema de la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto que impone la sanción, esta se interrumpiría cuando la entidad ejecute actos o diligencias tendientes a hacer efectivo el acto administrativo que contiene dicha sanción.

Estos actos pueden consistir en las labores de cobro ya sea persuasivo o coactivo.

A ese propósito, el régimen sancionatorio contenido en los Reglamentos Aeronáuticos precisa en su numeral 7.1.7.6. que: *“La resolución que imponga una sanción prestará mérito ejecutivo, en los términos del Art. 68 del Código Contencioso Administrativo y en consecuencia su cumplimiento será exigible por jurisdicción coactiva, si transcurridos treinta (30) días a partir de su ejecutoria, este no se ha hecho efectivo, de conformidad con los artículos 64 y 65 del mismo estatuto, en concordancia con los artículos 112 de la Ley 6ª de 1992 y 52 de la Ley 336 de 1996”.* (Subrayado no es del texto).

De lo anterior podemos colegir que una vez iniciadas las gestiones encaminadas al cobro, cualquiera que estas sean, se interrumpiría la posibilidad de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto por esa causal ya que el numeral 3 del Art.66 C.C.A. no diferenció que tipo de actos deberían ejecutarse, recordando aquí que por principio de hermenéutica, donde no distingue el legislador no ha de distinguir el intérprete.

Pero como la demostración de esos actos como simple cobro persuasivo, podría resultar un tanto compleja, ubicamos un acto inequívoco y visible, cual es el que se haya librado y notificado mandamiento de pago dentro de un proceso de cobro coactivo.

Si recordamos que el proceso coactivo se inspiró en el proceso ejecutivo



singular contenido en el procedimiento civil, y a su vez recordamos que en su desarrollo el decreto 624/89, estableció la prescripción y la suspensión de la prescripción en el proceso coactivo, fácilmente podemos inferir el mecanismo de interrupción de la prescripción.

En efecto, el artículo 818 del Dec. 624 de 1989 establece: *“El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mantenimiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud de concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa...”*

Lo anterior nos permite concluir que una vez se hayan efectuado los actos encaminados a la efectividad del acto que impuso la sanción se habrá interrumpido la posibilidad de que ocurra la pérdida de fuerza ejecutoria del acto que la impuso, y con ella la posibilidad de la prescripción. Como estos actos el más visible y demostrable es el de la notificación del mandamiento de pago, lo tomamos como referencia para considerar que si no lo hubiera demostrado otros actos inequívocamente encaminados a la efectividad del acto que impuso la sanción, la prescripción se entenderá interrumpida con la notificación del respectivo mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo. El proceso de cobro coactivo debe por cierto, iniciarse según el numeral 7.1.7.6. de los RAC, treinta días después de ejecutoriado el acto administrativo sancionatorio si la sanción no se ha hecho efectiva, lo cual hace poco probable la posibilidad de la prescripción.

También ocurriría la interrupción si se otorgasen al sancionado, facilidades de pago. Esto podría tener lugar cuando P. Ej. Se pacta con el interesado un acuerdo de pago diferido.

Si se tratase de sanciones no pecuniarias, como por ejemplo suspensiones o cancelaciones de licencias o permisos de operación, tan pronto la entidad ejecute actos tendientes a la efectividad de las mismas, como sería la inclusión tal suspensión en los sistemas de información aeronáutica para que por ejemplo la aeronave o piloto suspendidos no puedan volar, no solo quedaría interrumpida la posibilidad de la prescripción, sino que la sanción se habrá hecho plenamente efectiva.

4. Interrumpida, si es el caso, el termino contabiliza nuevamente o, por el contrario, ella es definitiva?

El Artículo 818 del Dec. 624/89, ya citado, en su inciso segundo agrega: *“...Interrumpida la prescripción de la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la*



terminación de la liquidación forzosa administrativa...” (Subrayado no es del texto.)

En aplicación de esta norma que esencialmente está orientada a la prescripción de la ejecución coactiva, pero que como se ha dicho orienta la prescripción de la sanción, es evidente que interrumpida la prescripción el término puede empezar a correr nuevamente.

5. Que incidencia tiene en materia de prescripción el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 en materia de prescripción?

Las normas contenidas en el Decreto 624/89 que en su momento adoptó el Estatuto Tributario colombiano; han sido modificadas y adicionadas por varias disposiciones de orden legal, entre ellas las Leyes 6ª de 1992, 788 de 2002 y la Ley 1066 de 2006, particularmente en lo concerniente al cobro ejecutivo de las deudas fiscales.

El referido artículo 5 de la Ley 1066/06 reza: *“Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.”*

Como resulta evidente a simple vista, este artículo no hace alusión alguna a la prescripción de la acción de cobro coactivo. No obstante, como si se refiere a la competencia de las entidades del Estado para adelantar dicha acción, entendemos que si hay alguna incidencia, al menos indirecta ya que las disposiciones del Dec.624/89, concernientes a la prescripción que hemos analizado, están orientadas a las mismas acciones, alas cuales se refiere el Artículo 5° de la Ley 1069/06. esto obviamente, en cuanto hace relación al cobro de las sanciones de carácter pecuniario.

6. El artículo 41 de la ley 153 de 1887, aplica en el presente asunto y qué significa “a voluntad del prescribente”?

El texto del artículo 41 de la Ley 153 de 1997 es el siguiente: “La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera ó la segunda, a voluntad del prescribente; pero



eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiere empezado a regir.

La facultad de interpretar normas e incluso de mantener la unidad doctrinaria, en su interpretación que asiste a esta Dependencia, está referida únicamente a las normas aeronáuticas, luego no estaríamos facultados para examinar el alcance del Artículo 41 en cuestión. En todo acaso si examinamos su texto, veremos que no es necesario ningún ejercicio hermenéutico para colegir de quién alega la prescripción puede a voluntad y según su conveniencia escoger la norma a la cual acogerse (l anterior a la posterior) cuando ésta ha sido modificada.

Las disposiciones contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos en materia de prescripción para el Régimen Sancionatorio de las infracciones a las normas aeronáuticas, fueron modificadas con la Resolución 2639 de 2006, publicada en el Diario Oficial No.46.294 del 9 de junio del mismo año.

El anterior concepto se emite bajo los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Sin otro particular, reciba cordial saludo.



EDGAR B. RIVERA FLOREZ
Jefe Grupo de Normas Aeronáuticas

Proyectó: Edgar B. Rivera Florez

Ruta electrónica: O:\AD\Externo\2009033178