

## DIRECCION GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA

**Cómo debe entenderse la facultad de “reorganizar”. — La normatividad del servicio de Policía Administrativa Sanitaria es función propia del legislador y no función del Presidente de la República.**

*Corte Suprema de Justicia.—Sala Constitucional.* Bogotá, D. E., 17 de mayo de 1973.

(Magistrado ponente, doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Aprobada acta número 14, 10 de mayo de 1973.

El ciudadano Manuel Manotas Manotas, en ejercicio de la acción pública permitida a todos los ciudadanos por el artículo 214 de la Constitución, pide se declare inexecutable el artículo 129 del Decreto 2349 de 1971 que dice:

“DECRETO NUMERO 2349 DE 1971  
“(diciembre 3)

“Por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 129. Al llegar una nave a puerto colombiano será visitada únicamente por la autoridad marítima del lugar, quien podrá tomar las medidas que sean necesarias en lo relacionado a sanidad, así como a la coordinación con los demás funcionarios públicos y de Policía”.

Dice el actor que la norma tachada de inconstitucional infringe los artículos 76-12 y el 57 de la Constitución; el primero porque “si la Ley 7ª de 1970 no concedió al Presidente de la República las facultades inherentes a la salubridad pública”, es evidente que al expedir éste, el artículo 129 del Decreto 2349 de 3 de diciembre de 1971, *excedió las precisas facultades extraordinarias de que fue revestido* (el subrayado está en el texto); y el segundo, porque en tratándose de una materia relacionada con el Ministerio de la Salud, ningún decreto que se relacione con ella tiene valor o fuerza alguna mientras no sea refrendado por el Ministro respectivo.

En extenso capítulo explica cómo el artículo 129, objeto de impugnación, contradice y modifica disposiciones contenidas en numerosas leyes, decretos extraordinarios y resoluciones ministeriales, referentes a Sanidad, etc.; especialmente cita la Ley 59 de 1959 que aprobó la “Constitución de la Organización Mundial de la Salud” y las normas dictadas por esta entidad.

Termina la demanda así:

“En síntesis: La Ley 7ª de 1970 no revistió al Presidente de la República de facultades para adoptar medidas relacionadas con la sanidad; todo el texto de la ley se refiere a la reorganización del Ministerio de Defensa; a modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa; a modificar las normas que regulan la carrera del personal nacional, y, finalmente, a modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. En ninguna de las cláusulas de la ley de facultades extraordinarias pro tēpore, se invistió al Presidente de la República de poderes para adoptar medidas de sanidad. Y, por si fuera poco, el artículo 129 acusado del Decreto tantas veces mencionado, que reza o se relaciona con asuntos de sanidad, y en general todo el Decreto, no fue firmado por el señor Ministro de Salud Pública, estando obligado a hacerlo, enfrentándose así a la jurisdicción de la Constitución que perentoriamente exige que para que cualquier acto del Gobierno tenga valor o fuerza alguna debe ser refrendado o comunicado por el Ministro del Ramo respectivo”.

El Procurador General, por su parte, acepta que la Ley de Facultades Extraordinarias (7ª de 1970), “no da base para expedir la disposición que se acusa”, y justifica el criterio del actor por extralimitación de funciones. Conside-

ra, sin embargo, que la disposición acusada corresponde a un decreto proferido en virtud de las atribuciones de que trata el artículo 120, ordinal 7 de la Carta y no de las que trata el 118-8 en relación con el 76-12 de la misma "por cuanto hace relación a una función administrativa de policía que corresponde al Presidente de la República por virtud de la primera disposición constitucional anotada que le ordena conservar en todo el territorio el orden público, "cuya naturaleza es formal y materialmente administrativa y no legislativa".

Y concluye:

"Constituyen elementos del orden público la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y la *salubridad públicas*. La autoridad competente para preservar ese orden, evitando que se altere alguno de sus elementos, es el Presidente de la República quien, como suprema autoridad administrativa nacional, para tales efectos puede y debe dictar las medidas que estime conducentes para su conservación. Es también el Presidente quien en caso de alteración del orden público debe propender por su restablecimiento, conforme lo dispone el artículo 121 de la Constitución".

*Consideraciones:*

1ª La Ley 7ª de 1970 (diciembre 4), revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, así:

"Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

"a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional";

2ª En desarrollo de estas facultades fue expedido el Decreto 2349 de 1971 (diciembre 3), "por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones".

Hacen parte de este Decreto las siguientes normas:

"Artículo 1º Créase la Dirección General Marítima y Portuaria, en reemplazo de la Dirección de Marina Mercante Colombiana, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, Armada Nacional, la cual tendrá como objetivos la dirección de la Marina Mercante, la investigación marítima y la regulación y control del transporte ma-

ritimo internacional y de cabotaje, así como también de los puertos del país.

"Artículo 3º Son funciones y atribuciones de la Dirección General Marítima Portuaria:...

"5º Velar por la aplicación de las disposiciones nacionales e internacionales sobre seguridad de la navegación y protección de la vida humana en el mar.

"Artículo 8º Son funciones de las capitanías de puerto:

"2ª Hacer cumplir las leyes y disposiciones relacionadas con las actividades marítimas y portuarias, así como el transporte marítimo internacional y de cabotaje.

"Artículo 14. La autoridad marítima nacional estará constituida por la dirección general marítima y portuaria y sus *diferentes dependencias*, la cual ejercerá funciones y atribuciones en los puertos y mar territorial, en lo relativo a la vigilancia, control y cumplimiento de las normas relacionadas con las actividades marítimas.

"La autoridad marítima en cada uno de los puertos colombianos se ejercerá por el *respectivo capitán* de puerto o quien haga sus veces. *Los demás funcionarios públicos* que ejerzan funciones diferentes en los puertos marítimos deberán colaborar con la autoridad marítima, y en caso de colisión decidirá el capitán de puerto".

3ª Por el aspecto de la temporalidad, confrontada la fecha de la sanción de la ley con la de expedición del Decreto 2349, no aparece exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

4ª La facultad de "reorganizar" tiene etimológicamente el sentido de "volver a organizar" y esto implica modificar la estructura de una entidad o dependencia variando las situaciones existentes para que el servicio público que le es propio se preste en forma diferente, con sujeción a nuevos dictados de la técnica administrativa o a los requerimientos del mismo servicio; la reorganización conlleva, pues, cambio total o parcial de la estructura y prescindencia de la organización anterior.

En consecuencia, tampoco se encuentra exceso en el desarrollo de la facultad de "reorganizar el Ministerio de la Defensa", al crear una nueva entidad dependiente de tal Ministerio, asignándole una función general; hay un simple cambio en la estructura ministerial para lo cual el legislador tiene competencia (art. 76-9); no es, pues, de recibo la afirmación del actor de que se ha violado el 76-12, porque esta atribución de com-

petencia al Gobierno es pertinente por el sistema de facultades extraordinarias.

5ª Con fundamento en la consideración anterior, si el Presidente halló más ajustado a la técnica administrativa unificar el control de todas las actividades marítimas y portuarias, inclusive la protección de la vida humana desde el punto de vista de la sanidad, en una sola entidad y entregar la responsabilidad de ese servicio público especial a un solo funcionario, el capitán de un puerto, como es el caso de la norma acusada, bien puede hacerlo porque la facultad legal de reorganizar no pone límite al Gobierno para el cambio de la estructura ministerial, mucho menos cuando el mismo decreto determina que los demás funcionarios públicos que ejerzan funciones diferentes en los puertos marítimos deberán colaborar con la autoridad marítima; se unifica así la prestación de un servicio público bajo la responsabilidad de un solo jefe. No hay violación del artículo 118-8 de la Carta.

6ª No comparte la Corte el criterio del Procurador General de que la norma acusada corresponde a una atribución estatuida en el 120-7 "por cuanto hace relación a una función administrativa de policía que corresponde al Presidente de la República", a quien ordena "conservar en todo el territorio el orden público", ya que la salubridad hace parte de él.

La normatividad del servicio de Policía administrativa sanitaria, es atribución propia del legislador (76-10), y no es pertinente deducir esta función del 120-7 en cuanto ordena al Presidente conservar el orden público en todo el territorio nacional.

La acción policiva en una de sus modalidades se encamina a impedir la perturbación para garantizar el normal desarrollo de las actividades individuales y sociales, pero no a dictar preceptos generales que regulen los servicios públicos. Caso distinto es el del artículo 121 cuya condición de emergencia permite al Gobierno expedir leyes dentro de la órbita constitucional, transitoriamente, en los casos de turbación del orden público a que el Procurador se refiere.

7ª En la Reforma Constitucional de 1968 se reserva el legislador la determinación de la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos y la regulación general del servicio público (art. 76, numerales 9 y 10) y se deja al Ejecutivo las facultades de crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público; fijar los emolumentos y señalar sus funciones especiales (art. 120-21), como también la distribución de los negocios entre las diversas entidades públicas, según sus afinidades (art. 132, inciso 2º).

Como la reorganización implica, según ya se vio, cambio de la estructura ministerial, no hay exceso en el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 7ª de 1970, al adscribir la Dirección General Marítima y Portuaria, antigua Dirección de Marina Mercante, al Ministerio de Defensa, con la asignación de funciones generales propias.

Este decreto extraordinario solo requiere la firma del Ministro respectivo, que es el de Defensa Nacional, por reglamentar una dependencia de ese Ministerio.

Por las anteriores razones la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

#### Resuelve:

Es exequible el artículo 129 del Decreto 2349 de 1971.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Guillermo González Charry, Presidente.

Mario Alario D'Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Escallón Vargas, José Gabriel de la Vega, José María Esquerro Samper, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.