

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-Licencias a personas dedicadas a actividades marítimas / DIRECCION GENERAL MARÍTIMA-Competencia / DECRETO 1876DE 1998-Inexistencia de nulidad.

El Decreto cuya declaratoria de nulidad se impetra, se expidió por el Señor Presidente de la República “ ... en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial, de las que le confiere el artículo [211](#) de la Constitución Política y el artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#)”. Al respecto, la Sala encuentra que de la simple lectura del acto acusado, es indudable que mediante él el Gobierno Nacional se limitó a otorgar al Ministerio de Defensa Nacional la función que le fue atribuida en el artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#), ya transcrito, en el sentido de aprobar los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a actividades marítimas, al igual que los correspondientes reglamentos que expida para el ejercicio profesional de las mismas. Conforme a lo anterior, la Sala considera que si el citado artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#) fue declarado exequible, por las razones atrás consignadas, y este constituye el fundamento legal invocado para la expedición del [Decreto 1876 de 1998](#), respecto del cual no se formuló censura alguna en la demanda, no es posible predicar la violación de las normas constitucionales invocadas por el actor en la misma, pues lo dispuesto en sus artículos 1º y 2º se adecuan en un todo a la ley, en la medida en que facultó expresamente a la Dirección General Marítima para que, previa aprobación del Gobierno, determine los requisitos para inscribir y otorgar licencias a las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y expida los correspondientes reglamentos, que es, precisamente, a lo que se refieren los citados artículos.

NOTA DE RELATORIA- Se cita la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 22/08/85 que declaro exequible el art. 132 del decreto ley 2324/84.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., doce de agosto de mil novecientos noventa y nueve

Radicación número: 5337

Actor: Gustavo Figueroa Cantillo

Procede la Sección Primera a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el ciudadano Gustavo Figueroa Cantillo, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A., con el fin de que se declare la nulidad del [Decreto 1876 de 10 de septiembre de 1998](#), " Por el cual se otorga al Ministerio de Defensa Nacional la facultad de conceder la aprobación previa de los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar la licencia a las personas naturales y jurídicas dedicada a las actividades marítimas y de los reglamentos para el ejercicio de las mismas", expedido por el señor Presidente de la República, con la firma del Ministro de Defensa Nacional.

I.-ANTECEDENTES

a.-Las normas presuntamente violadas y el concepto de violación

El actor considera que el acto acusado viola los artículos 26, 84, 121, 150, numeral 1, y 333 de la Carta Política, por las razones que, bajo la forma de cargos, se sintetizan a continuación, consignados en los escritos de demanda y de alegato de conclusión (fls. 13 a 19 y 75 a 80):

Primer Cargo .-Se viola el artículo 26 de la Carta Política, pues si en él claramente se determina que es el legislador quien puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de actividades que requieran formación académica y autoriza expresamente al Congreso para intervenir en el ejercicio del derecho constitucional de escoger profesión u oficio, ello implica que sólo el legislador tiene atribuida la competencia para establecer los requisitos y calidades que deben reunir las personas para el ejercicio de actividades que por su riesgo social impliquen formación académica, categorías en las que se encuentran todas las profesiones y actividades que señalan el artículo 2º del acto acusado. No obstante lo anterior, con la expedición del [Decreto 1876 de 1998](#), el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Defensa, se abroga la facultad de aprobar los requisitos que otra autoridad, como lo es la Dirección General Marítima, exige para autorizar el ejercicio profesional de actividades marítimas.

De tal manera que el Gobierno Nacional carecía de competencia para conferir facultades aprobatorias al Ministerio de Defensa Nacional, en tratándose particularmente de materias que tienen relación directa con el ejercicio profesional de las actividades marítimas, pues tal competencia, según el Estatuto Constitucional es del resorte exclusivo del legislador.

Segundo Cargo.-Se viola el artículo 84 del Ordenamiento Constitucional, pues si en él se consagra como derecho la libertad de escoger profesión u oficio, su desarrollo debe realizarse por vía legislativa, pero ello no es lo que acontece con la expedición del acto acusado, toda vez que mediante él, el Gobierno

Nacional otorga facultades al Ministerio de Defensa Nacional " ... para calificar positivamente o no las actuaciones administrativas que la Dirección General Marítima adelante para condicionar el ejercicio de la profesiones y actividades marítimas, mediante las cuales se exigirán permisos, licencias y toda suerte de requisitos adicionales, lo que contraviene claramente lo establecido en el artículo constitucional citado".

Se añade que con la expedición del acto acusado, el Gobierno Nacional pretendió corregir el error en que incurrió la Dirección General Marítima al haber proferido los Reglamentos números 002-DIMAR-94 y 002-DIMAR 95, cuya nulidad se declaró por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante sentencias proferidas el 23 de enero de 1997 y el 4 de junio de 1998, respectivamente, con el argumento, entre otros, de que " ... en tanto que el pluricitado artículo 132 (Dto. 2324 de 1984), que sí le faculta para reglamentar lo relativo a los requisitos para el ejercicio de las actividades marítimas entre las cuales se encuentra el buceo, presupone tanto la existencia de normas generales que regulen la materia, como la aprobación previa del Gobierno, de cuya existencia no se tiene conocimiento, antes todo hace indicar que no existen, puesto que no aparecen invocadas en el acto demandado".

Tercer Cargo.-Se violaron los artículos 121,150 numeral 1 y 333 de la Carta Política, por cuanto al expedir el acto acusado, el Gobierno Nacional procedió como si las citadas normas no existieran, las cuales prohíben exigir licencias o requisitos adicionales a los ya establecidos de manera general e invadir la órbita de competencia de otro órgano del poder público, ejerciendo funciones distintas de las que atribuyen la Constitución y la ley.

b.-Las razones de la defensa

Elas son, en resumen, las siguientes (fls. 43 a 49 y 70 a 74):

La Dirección General Marítima, como autoridad marítima nacional, es la encargada de ejecutar la política del Gobierno en dicha materia conforme a lo dispuesto en el [Decreto ley 2324 de 1984](#) en cuyo artículo 132 se determina que " con la aprobación del Gobierno la Dirección General Marítima determinará los requisitos para inscribir y otorgar licencias a

las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y expedirá los correspondientes reglamentos”.

De otro lado, en el artículo 5º del referido decreto se establece como función de la Dirección General Marítima, entre otras, la de autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de la personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas, en especial las de practica, remolque, agenciamiento marítimo, corretaje de naves, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan.

Así, pues, en desarrollo de las indicadas normas, el Presidente de la República expidió válida y legalmente el acto acusado, por la vía de la delegación contemplada en el artículo [211](#) de la Constitución Política, por lo cual dicho acto no incurre en violación de las disposiciones invocadas en la demanda.

c.-La actuación surtida

De conformidad con las normas del C.C.A., a la demanda se le dio el trámite previsto para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto de 11 de febrero de 1999 se dispuso la admisión de la demanda y se denegó la solicitud de decretar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado(fls. 25 a 31).

Mediante providencia de 7 de mayo de 1999, se abrió a pruebas el proceso y se decretaron y/o denegaron las solicitadas exclusivamente por la parte demandada (fls. 66 a 67).

Dentro del término de traslado concedido a las partes para alegar de conclusión, ellas hicieron uso de sus derechos (fls. 70 a 80).

El Señor Procurador Delegado ante esta Corporación no emitió concepto.

II.-CONSIDERACIONES DE LA SALA

El Decreto cuya declaratoria de nulidad se impetra, se expidió por el Señor Presidente de la República " ... en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial, de las que le confiere el artículo [211](#) de la Constitución Política y el artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#)", previas las consideraciones que se transcriben a continuación:

"Que el artículo 132 del [Decreto ley número 2324 de 1984](#) establece que el Gobierno Nacional otorgará la aprobación a los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar licencias a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas así como la expedición de los correspondientes reglamentos;

"Que de conformidad con el inciso 2º del artículo [115](#) de la Constitución Política el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondiente en cada negocio particular, constituyen el Gobierno;

"Que de conformidad con lo anteriormente expuesto la autorización previa de que trata el artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#), deberá realizarse mediante resolución del Ministerio de Defensa Nacional".

La parte dispositiva de dicho acto es del siguiente tenor:

"Artículo 1º. "Otórgase al Ministerio de Defensa Nacional la facultad de aprobar los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar licencias a personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas de que trata el artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#), de conformidad con las razones establecidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

"Artículo 2º. Otórgase al Ministerio de Defensa Nacional la facultad de aprobar los reglamentos que expida el Director General Marítimo para el ejercicio profesional de las actividades marítimas en especial las de practicaje, remolque, agenciamiento marítimo, corretaje de naves, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento, empresas de servicios marítimos,

inspectores evaluadores, comunicaciones marítimas y demás que resulten de disposiciones marítimas y normas que se relacionen con las mismas.

“ Artículo 3º.-La Dirección General Marítima debe establecer los controles necesarios para el ejercicio profesional de dichas actividades marítimas y fijar la forma en que serán prestados los mismos.

“ Artículo 4º. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Los artículos 5º, ordinal 11º y 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#), “ Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”, disponen lo siguiente:

“ Artículo 5º .-FUNCIONES Y ATRIBUCIONES: La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:

“ ...

“ ...

“ 11º. Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades marítimas en especial las de practicaje, remolque, agenciamiento marítimo, corretaje de naves y de carga, portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y comunicación marítimas, y expedir las licencias que correspondan.

“ ...

“ ...

“ ARTICULO 132.-LICENCIAS: Con la aprobación del Gobierno, la Dirección General Marítima y Portuaria determinará los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y expedirá los correspondientes reglamentos. Los plazos de vigencia de las inscripciones y licencias no serán superiores a tres (3) años, excepto para el personal del mar, para quienes la vigencia será la que fijen las normas que regula la carrera.

“ PARAGRAFO: Para refrendación de licencias del personal de mar se exigirá el Certificado Judicial expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad y el concepto favorable del Consejo Nacional de Estupefacientes, documentos cuya fecha de expedición no puede ser superior a tres (3) meses”.

Ahora bien, como se aprecia de las acusaciones formuladas en contra del decreto acusado, para la Sala es claro que ellas se centran en cuestionar su legalidad, con el argumento de que las facultades mediante él otorgadas al Ministerio de Defensa Nacional para los efectos indicados en los artículos 1º y 2º, permiten a la Dirección General Marítima dictar normas reguladoras del ejercicio profesional de las actividades marítimas, y exigir requisitos, permisos y licencias a las personas naturales o jurídicas dedicadas a esa actividad, al igual que expedir reglamentos sobre el particular, con violación de los artículos 26, 84, 150, numeral 1, y 333 de la Carta Política, pues la competencia para tales efectos recae exclusivamente en el legislador.

Al respecto, la Sala encuentra que de la simple lectura del acto acusado, es indudable que mediante él el Gobierno Nacional se limitó a otorgar al Ministerio de Defensa Nacional la función que le fue atribuida en el artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#), ya transcrito, en el sentido de aprobar los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a actividades marítimas, al igual que los correspondientes reglamentos que expida para el ejercicio profesional de las mismas.

Cabe señalar que el citado artículo 132 del referido decreto, fue declarado exequible, a la luz de la anterior Constitución, entre otros, por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia proferida el 22 de agosto de 1985, al estimar que “ las disposiciones de estos artículos (131 a 180) emanan de las funciones fijadas a la Dirección General Marítima y Portuaria en su artículo 5º, estimado constitucional, con excepción de su numeral 25. Son por tanto, objeto propio de la reorganización consagrada por el Decreto 2324”. (Gaceta Judicial, Tomo CLXXXIII, 1985, Segundo Semestre, Páginas. 198 a 242) sin que se aprecie una eventual contradicción de dicho texto en el actual ordenamiento constitucional.

Conforme a lo anterior, la Sala considera que si el citado artículo 132 del [Decreto ley 2324 de 1984](#) fue declarado exequible, por las razones atrás consignadas, y este constituye el fundamento legal invocado para la expedición del [Decreto 1876 de 1998](#), respecto del cual no se formuló censura alguna en

la demanda, no es posible predicar la violación de las normas constitucionales invocadas por el actor en la misma, pues lo dispuesto en sus artículos 1º y 2º se adecuan en un todo a la ley, en la medida en que facultó expresamente a la Dirección General Marítima para que, previa aprobación del Gobierno, determine los requisitos para inscribir y otorgar licencias a las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y expida los correspondientes reglamentos, que es, precisamente, a lo que se refieren los citados artículos.

Sin perjuicio de lo expuesto, con fundamento en lo cual habrán de denegarse las pretensiones de la demanda la Sala hace notar que la eventual violación de las normas constitucionales invocadas por el actor solo podría predicarse respecto de los requisitos que establezca la Dirección General Marítima, con la aprobación del Gobierno, en cada caso para inscribir y otorgar licencias a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas, y de los reglamentos que expida el Director General Marítima, con la aprobación del Gobierno, para el ejercicio profesional de dichas actividades, una vez sean aprobadas por el Ministerio de Defensa Nacional, conforme a la facultad que para tal efecto se le otorgó en el decreto acusado, y en la medida en que los actos que se expidan en virtud de lo dispuesto en el acto acusado desborden el marco de las norma superiores que regulan o regulen las actividades marítimas, lo cual no es objeto de la demanda que dió origen a este proceso.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero.-DENIEGANSE las pretensiones de la demanda.

Segundo.-DEVUELVASE la suma depositada para gastos ordinarios del proceso o su remanente.

Tercero.-En firme esta providencia archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha doce de agosto de mil novecientos noventa y nueve.

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA

Presidente

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

OLGA INES NAVARRETE BARRERO

MANUEL S. URUETA AYOLA