

Norma demandada: ARTICULO 18 DE LA LEY 35 DE 1936

FUNCIONES DE POLICIA DE LA DIRECCION GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA
Exequible la frase del artículo 9º, numeral 9º del Decreto-ley número 2349 de 1971 En cuanto a la frase “y dictar fallo de primer grado”, que constituye la parte final del ya mencionado numeral 9º, estése a lo resuelto en sentencia del 29 de marzo de 1982

Corte Suprema de Justicia - Sala Plena

Ref.: Expediente número 933.

Norma demandada: Numeral 9º artículo 9º.

Decreto número 2349 de 1971. Investigaciones por accidentes o siniestros marítimos.

Actor: Alvaro Palacios Sánchez.

Magistrado ponente: doctor Ricardo Medina Moyano.

Sentencia número 39.

Aprobado según Acta número 44.

Bogotá, D. E., 3 de junio de 1982.

/

La acción

En ejercicio de la acción pública contemplada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano Alvaro Palacios Sánchez solicita a la Corte “declare la inexecutable del artículo 4º numeral noveno del Decreto número 2349 de 1971”.

Admitida en su oportunidad la demanda, emitido por la Procuraduría General de la Nación el concepto correspondiente, cumple a la Corte Suprema en Sala Plena, tomar la decisión del caso.

//

Texto de la norma acusada

El texto del numeral acusado, incluido por la Corte en el encabezamiento del Decreto correspondiente, es como sigue:

**«DECRETO-LEY Número 2349 DE 1971
(diciembre 3)**

por la cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

Decreta

Artículo 9º. Son funciones de las Capitanías de Puerto:

.....

9º. Investigar, aun de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la Marina Mercante Colombiana y dictar fallo de primer grado».

///

Normas de la Constitución que se consideran violadas

El demandante considera que al haberse dictado por el Ejecutivo la norma transcrita:

“Se violan el artículo 27 de la Carta Política y el 55 de la misma Carta”.

IV

Fundamentos de la demanda

Considera la demanda en síntesis como fundamentos de la acción, que de conformidad con la Carta Política del Estado, los Capitanes “de buque” solamente tienen facultades para reprimir delitos cometidos a bordo, y desarrolla así su pensamiento:

“Considero violada esta norma constitucional, porque los capitanes de buque pueden reprimir delitos cometidos a bordo, siempre y cuando no se encuentren en puerto, por expreso mandato constitucional, advirtiendo el legislador del ochenta y seis que estas facultades son de carácter transitorio, hasta el arribo de la nave al puerto, siendo claro el texto en advertir que dichas facultades no pasan de ser policivas al utilizar el término reprimir, que de acuerdo con la Real Academia significa: Contener, refrendar, templar o moderar. Y, como es bien sabido, de ninguna manera es

sinónimo de jurisdicción o competencia. Además, se viola la división de poderes consagrada en el artículo 55 de la Carta Política, porque si bien las tres ramas se colaboran, tienen funciones separadas”.

V

Concepto de la Procuraduría

La Procuraduría General de la Nación solicita de la Corte, al emitir el concepto de rigor ordenado por la Constitución y la ley:

“Declarar que es exequible el numeral 9 del artículo 9º del Decreto número 2349 de 1971, a que parece contraerse la no clara demanda en referencia”.

a) La Procuraduría empieza por advertir que su concepto versa sobre el ordinal 9º del artículo 9º del Decreto demandado, lo cual hace en atención a que el demandante, al aludir a la norma demandada, en lugar de citar el artículo mencionado, se refiere al artículo 4º, si bien transcribiendo en forma correcta el contenido del artículo 9º, en la parte demandada.

b) Y, por lo que hace al aspecto sustancial de la demanda, la Procuraduría, observando que encontrándose demandado el citado artículo 9º en su totalidad dentro del proceso número 886, “a cargo del Magistrado Medellín F.”, y habiendo rendido en aquél “mi concepto fiscal de rigor, con fecha julio 3 de 1981, bajo el número 500, a él me acojo en lo pertinente y en consecuencia anexo al presente copia fotostática del mismo”.

En este concepto, la Procuraduría solicitó de la Corte diversos pronunciamientos, uno de ellos en el sentido de declarar conforme a la Constitución la norma demandada en este proceso, toda vez que: “Las normas acusadas que corresponden al Decreto 2349 de 1971 son todas exequibles”.

VI

Consideraciones de la Corte

a) Competencia de la Sala Plena de la Corte

De conformidad con lo ordenado en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el conocimiento del presente proceso de constitucionalidad adelantado contra el numeral 9º del artículo 9º del Decreto-ley número 2349 de 1971, le corresponde a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, atendida además la declaración de inexequibilidad hecha por la Corporación del Acto Legislativo número 1 de 1979.

Importa observar que el dicho Decreto-ley fue dictado con base en las facultades y dentro del término señalado en la Ley de facultades número 7 de 1970.

b) Constitucionalidad de la norma acusada

Es preciso observar en primer término que, dentro del proceso de constitucionalidad número 886 mencionado ya, la Sala Plena de la Corte, con ponencia del Magistrado Carlos Medellín, dictó sentencia el día 29 del mes de marzo de 1982, mediante la cual entre otras cosas decidió:

“Declarar exequibles los artículos...9º, numeral 9º...del Decreto Extraordinario número 2349 de 1971”.

En tal caso la Corte declaró exequible únicamente la parte del ordinal que había sido demandada, esto es la frase “y dictar fallo de primer grado”. Empero, dada la íntima relación existente entre dicho aparte y el resto del numeral, tanto la Procuraduría, según ya se ha visto, como la Corte Suprema, argumentaron, refiriéndose a la totalidad del numeral. Por lo tanto, dentro de tales supuestos, apenas resulta suficiente tomar en consideración lo afirmado por la Corte en tal ocasión.

Esta, de una parte, enfatiza el hecho de que las funciones atribuidas por el Decreto número 2349 a la Dirección General Marítima y Portuaria, constituyen típicas funciones de policía, de donde, al hacer el análisis de las mismas concluye:

“Dentro de éstas se hallan las de investigación por accidentes o siniestros marítimos de naves o artefactos navales, función que es de policía por su objeto propio y por sus características. Las disposiciones acusadas son precisamente las que determinan y regulan estas funciones.

Las autoridades que el Decreto 2349 indica como responsables de las investigaciones sobre el objeto señalado, son el Capitán de Puerto, en primer grado, y el Director General Marítimo y Portuario, en segundo grado. Como organismo asesor para los mismos fines se constituye un Tribunal de

Capitanes en cada uno de los puertos de primera categoría, cuya designación corresponde al respectivo Capitán de Puerto. La investigación de los accidentes es materia de un proceso que debe culminar en una decisión. Dentro de él hay lugar a actuación de las partes vinculadas al objeto de la investigación, que es el accidente, como también a las pruebas con él relacionadas y, en general, a diligencias indispensables para la aclaración de los hechos investigados. Para tales trámites y actuaciones se exige la aplicación de las normas procesales de Código ordinario sobre la misma materia”.

Y, por otra parte, encuentra la Corte en dicha providencia, que no se vulnera el artículo 55 de la Constitución Nacional, toda vez que en aquellos eventos en que el asunto deja de ser materia de la Jurisdicción de Policía para devenir en “cuestión estrictamente judicial”, cesa la competencia de las Capitanías de Puerto, debiéndose tan sólo por parte de éstas compulsar copia con destino a los juzgados correspondientes, y al efecto expresa:

“Lo que importa distinguir con precisión es que, de acuerdo con los objetivos señalados por el Decreto-ley, y con la materia misma d& las normas pertinentes, el objeto de la investigación y su proceso es el accidente o el siniestro marítimo de naves y artefactos navales, entendiendo por tales los definidos por los tratados, convenios y la costumbre internacional o nacional, según lo exige el artículo 38. Los hechos que la investigación debe cubrir están señalados de manera taxativa en el artículo 49. Tal es el caso de la condena a indemnizar perjuicios y de la correspondiente liquidación. Se tiene, entonces, que la investigación versa sobre el accidente o siniestro en sí mismo, como hecho material y como efecto de causas determinantes. Tal es el objeto de esas investigaciones, como debe serlo siempre en este tipo de averiguaciones de carácter policivo”.

Y termina expresando claramente la Corte:

“El asunto deja de ser materia de la jurisdicción de Policía, para convertirse en cuestión estrictamente judicial, cuando haya lugar a otras investigaciones y decisiones por hechos diferentes a los señalados en la ley como objeto de investigación por parte de la Dirección General Marítima y Portuaria. Tal es el caso de la condena a indemnizar perjuicios y de la correspondiente liquidación. La Policía administrativa colabora así con la administración de justicia, con lo cual se satisface la exigencia del artículo 55 de la Constitución. Que ello ocurra de tal manera lo garantiza el artículo 55 del Decreto que se analiza: ‘En los casos en que resulten hechos que deban ser investigados por jurisdicción ordinaria o especial se compulsará copia al juzgado de reparto correspondiente’.

“Lo considerado por la Corte en la oportunidad de que se hace mérito en relación con el numeral 9° del artículo 9° del Decreto número 2349 de 1971 resulta ‘a fortiori’ totalmente válido y actual respecto de la otra parte demandada en el presente caso, del cuestionado numeral.

“Vale advertir finalmente que, cualquiera que sea el significado amplio o restringido que se otorgue al proceso, no existe la menor duda de que el Decreto demandado, como también lo reconoce la Corte en el fallo estudiado, contempla un preciso, y riguroso proceso en punto a la adopción de las decisiones correspondientes, amparándose consiguientemente de manera adecuada el derecho de defensa. Tampoco encuentra la Corte por lo tanto en el presente caso que la norma demandada viole los artículos 27, 55 o cualesquiera otros de la ordenación constitucional del Estado”.

VII

Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y escuchada la Procuraduría General de la Nación,

Resuelve

“Primero, DECLARASE EXEQUIBLE, por no ser contraria a la Constitución Nacional, la frase del artículo 9°, numeral 9° del Decreto-ley número 2349 de 1971, constituida por el siguiente texto: ‘Investigar, aun de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la Marina Mercante Colombiana’.

“Segundo. En cuanto a la frase ‘y dictar fallo de primer grado’, que constituye la parte final del ya mencionado numeral 9°, ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia de la Sala Plena del día 29 del mes de marzo del presente año de 1982”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Ministerio de Defensa Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Luis Carlos Sáchica (*Presidente*), Jerónimo Argáez Castillo, César Ayerbe Chau, Fabio Calderón Botero, Manuel E. Daza Alvarez, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, José Eduardo Gnecco Correa, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez (*salvedad de voto*), Juan Hernández Sáenz (*con aclaración del voto*), Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín Forero, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandia (*salvó el voto*), Luis E. Romero Soto, Jorge Salcedo Segura, Pedro E. Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria.

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General.

ACLARACIÓN DEL VOTO

que hace el Magistrado Juan Hernández Sáenz

Con ocasión del fallo proferido en el juicio radicado bajo el número 886, donde salvé mi voto, expuse lo siguiente:

“Dentro del régimen constitucional colombiano corresponde genéricamente al Congreso hacer las leyes, es decir, crear el derecho positivo nacional.

“Solamente a través de facultades precisas y temporales, concedidas por el mismo Congreso mediante ley, puede el Presidente de la República actuar como legislador temporal, extraordinario o excepcional a través de la expedición de Decretos-leyes, en ejercicio de aquellas facultades y dentro de la órbita expresa que ellas tengan.

“Así, el artículo 1º de la Ley 7ª de 1970 habilitó al Presidente de la República por el plazo de un año, contado desde la vigencia de dicha Ley, para ‘reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional’, o sea, para darle nueva forma y denominaciones a las distintas dependencias de esa unidad administrativa y para redistribuir funciones y competencias, de antemano existentes y radicadas en el Ministerio por virtud de leyes entonces vigentes, entre sus diversas oficinas, dependencias u organismos adscritos.

“Pero, dado que la función legislativa del Presidente de la República es por esencia excepcional y limitada al texto expreso de las facultades respectivas, la potestad de ‘reorganizar’ no implica la de crear funciones nuevas ni la de extender las existentes, así como tampoco la de establecer nuevas competencias para conocer de asuntos nuevos, ni la de ampliar o extender competencias previamente asignadas, ya que todo ello es tarea del Congreso, según se desprende de los artículos 76, numeral 9º y 132 de la Constitución, y para que el Presidente pueda hacerlo, requiere autorización explícita y concreta del dicho Congreso.

“Ningún significado distinto al que tiene el verbo ‘reorganizar’ puede dársele a las facultades extraordinarias concedidas al Presidente por el susodicho artículo 1º de la Ley 7ª de 1970. Y bajo ese parámetro ineludible, han de examinarse las normas del Decreto-ley 2349 de 1971, materia de impugnación constitucional por los demandantes.

“Para ello es indispensable remitirse a los estatutos anteriores a ese Decreto-ley en cuanto regulaban la navegación marítima, fijaban competencias y funciones en el antiguo Ministerio de Guerra, hoy de Defensa Nacional, y específicamente en el Comando de la Armada.

“Al respecto, los artículos 6º, ordinal f) y 7º ordinal h), este último ahora acusado también, del Decreto legislativo 3183 de 1952 (adoptado como estatuto permanente por la Ley 141 de 1961), dispusieron, en su orden:

“Artículo 6º. Son funciones y atribuciones de la Dirección de la Marina Mercante Colombiana las siguientes:

“... f) Dar curso a las apelaciones y consultas de los fallos pronunciados por los Capitanes de Puerto”.

“Artículo 7º. Los Capitanes de Puerto tienen las siguientes funciones y atribuciones:

“...h) Investigar, aun de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la Marina Mercante Colombiana, expidiendo el fallo de primer grado”.

“El Decreto-ley 2349 de 1971 reprodujo esas funciones en sus artículos 3º, numeral 18; 4º, numeral 8º, y 9º, numeral 9º, con simples cambios de denominación de las dependencias, para llamar Dirección General Marítima y Portuaria a la antigua Dirección de la Marina Mercante Colombiana y Capitanías de Puerto a los antiguos Capitanes de Puerto. Por ello, los aludidos preceptos, que son objeto de la demanda, no desbordan las facultades conferidas al Presidente por el artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, puesto que su contenido se acomoda al fin concreto de aquellas facultades: Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional.

“Más aún, la facultad de investigar las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la Marina Mercante Colombiana y de proferir fallos sobre el tema en primero y en segundo grados, conferido por el Decreto-ley 2349 de 1971 a las autoridades navales, se acomoda a las atribuciones de policía propias de la Administración, que en el fallo se estudian ampliamente, pues se trata de sancionar contravenciones a los reglamentos propios de una actividad, en este caso la navegación marítima, en forma semejante a como se hace con el tránsito terrestre o la navegación aérea, dentro de la órbita constitucional que le corresponde a la Rama Ejecutiva del Poder Público”.

Como ahora se decide sobre la validez constitucional de una fracción del artículo 9º, numeral 9º, del Decreto-ley 2349 de 1971, no abarcada por lo resuelto en ese entonces, los razonamientos que acabo de transcribir motivan mi voto favorable a lo dispuesto en el presente fallo.

Juan Hernández Sáenz.

Fecha ut supra.

SALVAMENTO DE VOTO

Como quiera que la norma demandada (numeral 9º del artículo 9º del Decreto-ley número 2349/71) está íntimamente relacionada con el artículo 35 del mismo estatuto, puesto que éste señala que los Capitanes de Puerto pueden ser Oficiales Militares en servicio activo y aquélla les impone funciones jurisdiccionales, reitero lo ya expuesto en salvamento de voto a la sentencia del 29 de marzo de 1982, conforme a la cual la Corte declaró constitucionales algunas normas de este mismo Decreto-ley, en el sentido de que presentándose también en este caso una proposición jurídica incompleta, la Corte no estaría en condiciones de fallar sobre el fondo de la demanda.

Alfonso Beyes Echandía, Gustavo Gómez Velásquez.

Fecha ut supra.