

NULIDAD PROCESAL-Falta de jurisdicción respecto a decisiones de responsabilidad en accidente de naves o con artefactos marítimos / ACTOS JUDICIALES-Lo son los de funcionarios marítimos en accidentes de naves o artefactos marítimos / JUICIOS DE CARACTER CIVIL-Excluidos del control de la jurisdicción contenciosa / CAPITANIAS DE PUERTO Y DIRECCION GENERAL MARITIMA-Sus actos en investigación por siniestros marítimos de naves o similares son judiciales al resolver conflictos entre particulares / FALTA DE JURISDICCION-Decisiones de capitanes de Puerto y Dimar con accidentes navales por ser actos judiciales no tiene control contencioso administrativo

Esta Corporación en reiterados pronunciamientos ha precisado que cuando los funcionarios marítimos intervienen en la investigación tendiente a establecer la responsabilidad en accidentes de naves o con artefactos marítimos, actúan como juez para determinar la autoría del hecho; es decir que no cumplen función administrativa, sino que dirimen una contención de carácter privado, definiendo la responsabilidad por el siniestro. Ha dicho la Sala: «a) El artículo 82 último inciso del CCA, sustrae de la Jurisdicción Contencioso Administrativa «las providencias dictadas en juicios de carácter penal o civil.» En el evento sub-lite se presenta el caso de una controversia civil de índole jurisdiccional en que se encuentran enfrentados intereses particulares con ocasión del siniestro o accidente marítimo ocurrido al bote Sermar IV de propiedad de la demandante en el presente proceso y su armadora, cuando transportaba en virtud del contrato celebrado con la Sociedad..., 335 toneladas de la sustancia química denominada Tipa IV desde la motonave fondeada en la Bahía de Cartagena hasta el muelle de la mencionada empresa. Dicho siniestro consistió en el hundimiento del referido bote ya cargado con la mercancía aludida y tuvo como consecuencia la pérdida de ésta. Es incuestionable que la Administración despliega en el evento sub-lite una actividad eminentemente jurisdiccional y no administrativa, ya que ésta se distingue por satisfacer intereses propios de la administración y en cambio aquella por naturaleza soluciona intereses concretos de terceros. Que es lo que sucede en el caso litigioso. Los funcionarios marítimos de que se ha dado cuenta cuando intervienen en la investigación tendiente a establecer la responsabilidad en un accidente de naves y artefactos marítimos definen, como lo hace un juez y como lo hicieron ahora, a quién se le puede atribuir la autoría o si ésta es de varios o compartida. Entonces no cumple el administrador un cometido inherente a su función propia de prestar un servicio público o evacuar una necesidad de la comunidad, sino que, como se ha dicho, dirige una contención de carácter privado imputando la responsabilidad del siniestro a quien correspondiera. En condiciones tales su que hacer es jurisdiccional. Al respecto el profesor Devis Echandía expresa sobre el tema: «El concepto de Hugo Rocco se aproxima al de Carnelutti cuando dice que si el Estado, dentro de los límites que el derecho le fija persigue su interés, desarrolla una actividad administrativa, al paso que cuando interviene para la satisfacción de intereses que no son suyos, sino de particulares y otras actividades que por sí mismas no pueden lograrlo, existe jurisdicción; que administrar es cuidar intereses propios y perseguir fines

directos y hacer justicia es intervenir en el interés de otros y perseguir un fin indirecto". b) A la razón anterior de falta de jurisdicción esta justicia para conocer del evento sub-lite debe agregarse que la competencia asignada al Consejo de Estado en única instancia relativa a asuntos de navegación marítima, fluvial o aérea se contrae a aquellos en "que se ventilen cuestiones de derecho administrativo" (art. 128-5 del C. C. A). Y como se ha dejado establecido la presente es una controversia de estricto derecho privado. c) La presente decisión no se aparta de la de 13 de diciembre de 1983 porque en ésta se estima jurisdiccional la actuación de la Dirección General Marítima y Portuaria en los casos, como el que en esta providencia se analizan, mas sí se separa de ella en cuanto a que simultáneamente la tenía como administrativa en relación con los procedimientos que debía observar para llegar al fallo.» En esta oportunidad la Sala reitera el criterio adoptado por la Corporación en torno de la naturaleza jurisdiccional de las decisiones emanadas de las Capitanías de Puerto y la Dirección General Marítima, por las cuales establece responsabilidad por accidentes y naufragios marítimos, como la cuestionada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá, D.C., primero (1) de noviembre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00194-01

Actor: TRANSPORT SERVICES LLC Y DRUMMOND LTD.

Demandado: DIRECCION GENERAL MARITIMA- DIMAR

Referencia: RECURSO DE SUPLICA

Se decide el recurso ordinario de súplica interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el auto de 18 de julio de 2005, por el cual el Consejero Sustanciador declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

TRANSPORT SERVICES LLC y DRUMMOND LTD., por medio de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instituida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo presentaron demanda contra la DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA, para que se declare la nulidad de la decisión contenida en el fallo de 11 de octubre de 2002, que declaró responsable a DRUMMOND LTD. por los daños causados a la motonave M/N TIAN TAN HAI por la Grúa Colombia I, en accidente ocurrido el 11 de octubre de 1998 en jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Santa Marta.

2. ACTUACION

Por sentencia de 12 de febrero de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B) declaró probada la excepción de falta de jurisdicción propuesta por la parte demandada.

Apelada la decisión, el recurso fue admitido por auto de 16 de agosto de 2004 y el 16 de diciembre siguiente se corrió traslado para alegar.

II. EL AUTO SUPLICADO

Encontrándose el proceso en estado de fallar, el Magistrado Sustanciador, por auto de 18 de julio de 2005 declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, por falta de jurisdicción.

Consideró que según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el acto acusado fue expedido en ejercicio de las funciones jurisdiccionales que ejercen la DIMAR y las Capitanías de Puerto y constituye una verdadera sentencia no solo por su forma sino por su contenido. Por tanto, como providencias de fondo que son ponen fin a un proceso y hacen tránsito a cosa juzgada, más aún tratándose de la definición de controversias entre particulares, cuyo juzgamiento se sustrae a la jurisdicción contencioso-administrativa según el último inciso del artículo 82 CCA.

El artículo 25 del [Decreto 2324 de 1984](#) precisa que el objeto del proceso que investiga y falla accidentes o siniestros marítimos que involucren naves, artefactos navales, plataformas, estructuras marinas, sin carácter limitativo, como naufragio, encallamiento, abordaje, explosión, incendio de naves, arribada forzosa, contaminación marina y todo evento que origine riesgo grave de contaminación marina, y los daños causados por la actividad privada del hombre y susceptibles de producir efectos jurídicos a terceros, son objeto de la acción jurisdiccional de la Capitanía de Puerto y de la DIMAR.

Visto que el acto acusado declara la responsabilidad de las actoras, que según el Código Civil es responsabilidad civil por actividades peligrosas (artículo 2356) y la culpa de una de las partes, se trata de un asunto privado, mas no administrativo, luego el acto es de naturaleza jurisdiccional, dictado en juicio policivo de naturaleza civil, cuyo control no compete a esta jurisdicción, conforme lo dispone el inciso 3 del artículo 82 CCA.

III. EL RECURSO DE SÚPLICA

La providencia impugnada sostiene que el acto acusado fue expedido por la DIMAR en ejercicio de funciones jurisdiccionales, pero añade que lo hizo dentro de un proceso policivo civil, conclusión que resulta contradictoria, puesto que tales proveídos-los que profiere la DIMAR en las investigaciones por accidentes y siniestros marítimos-tienen fuerza vinculante y características propias de una sentencia judicial que pone fin al proceso, declara el derecho entre particulares y establece responsabilidades, de modo que mal pueden calificarse de fallos dictados en juicio policivo civil.

El artículo 82 CCA precisa que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo no juzga decisiones en juicios policivos, pero aclara que se trata de casos regulados especialmente por la ley. Además, el [Decreto Ley 2324 de 1984](#) no califica las investigaciones por accidentes y siniestros marítimos como juicios policivos y, por tanto, el proveído objeto de la demanda no escapa al control de la jurisdicción contencioso administrativa.

Si, como se indica en alguno de los apartes del auto recurrido, estas decisiones constituyen fallos dictados en juicios policivos civiles, no queda claro cuál sería la acción idónea para recurrir dicho procedimiento cuando flagrantemente se han vulnerado los derechos de los administrados, como en este caso.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A través del acto acusado la Dirección General Marítima (DIMAR), en segunda instancia, resolvió:

«**ARTÍCULO 1º. Revocar** el artículo primero del fallo de primera instancia del veintiuno (21) de mayo de 1999, emitido por la Capitanía de Puerto de Santa Marta dentro de la investigación seguida por el incidente del artefacto naval «GRÚA COLOMBIA I» y la motonave «TIAN TAN HAI» de propiedad de Puerto DRUMMOND, por cuanto la responsabilidad del siniestro sí es atribuible al operador de la Grúa y a la empresa propietaria de la misma.

ARTÍCULO 2º. Declarar que el daño ocasionado por la Grúa Colombia I, a la tapa y al fondo de la bodega #5 de la motonave TIAN TAN HAI de bandera China durante la maniobra de cargue el día 11 de octubre de 1998, en el sector Puerto DRUMMOND, es responsabilidad del operario de la Grúa Colombia I y la empresa DRUMMOND.

ARTÍCULO 3º. Declarar que el costo de los daños ocasionados a la motonave «TIAN TAN HAI» de bandera China, ascendieron a la suma de ciento un mil doscientos treinta y ocho dólares (USD 101.238.00), de conformidad con el ampliación del informe pericial de fecha 30 de marzo de 2001.

[...]»

Los artículos 25, 27 y 35 del [Decreto Ley 2324 de 1984](#), «por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria», disponen:

«**Artículo 25. Procedimiento.** Las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos que involucren naves o artefactos navales, o plataformas o estructuras marinas, se adelantarán y fallarán por el procedimiento de que tratan las disposiciones siguientes:

Artículo 27. Competencia. Para la investigación y fallo de accidentes o siniestros marítimos ocurridos dentro de las aguas de jurisdicción establecida por el artículo 2º del presente Decreto, serán competentes el respectivo Capitán de Puerto en primera instancia y el Director General Marítimo Portuario en segunda.

Igualmente serán competentes para investigar y fallar accidentes o siniestros ocurridos fuera de las áreas de jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, cuando el primer puerto de recalada sea colombiano.

Artículo 35. Iniciación de la investigación. Todo accidente o siniestro marítimo será investigado y fallado por la Capitanía de Puerto respectiva, de oficio o mediante protesta presentada por el capitán o capitanes de las naves, artefactos o plataformas involucradas en el siniestro o accidente o por demanda presentada por persona interesada. [...]»

Esta Corporación 1[1] en reiterados pronunciamientos ha precisado que cuando los funcionarios marítimos intervienen en la investigación tendiente a

1[1] Ver Autos de 14 de febrero de 1990, Expediente 228, Actora: Remolques Marítimos y Fluviales, M.P. Luis Antonio Alvarado Pantoja; de 14 de marzo de 1990, Expediente 521, M.P. Samuel Buitrago Hurtado; y de 9 de mayo de 1996, Expediente 3207, Actora: Flota Mercante Gran Colombiana, M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez).

establecer la responsabilidad en accidentes de naves o con artefactos marítimos, actúan como juez para determinar la autoría del hecho; es decir que no cumplen función administrativa, sino que dirimen una contención de carácter privado, definiendo la responsabilidad por el siniestro.

Ha dicho la Sala 2[2]:

«a) El artículo 82 último inciso del CCA, sustrae de la Jurisdicción Contencioso Administrativa «las providencias dictadas en juicios de carácter penal o civil.»

En el evento *sub-lite* se presenta el caso de una controversia civil de índole jurisdiccional en que se encuentran enfrentados intereses particulares con ocasión del siniestro o accidente marítimo ocurrido al bote Sermar IV de propiedad de la demandante en el presente proceso y su armadora, cuando transportaba en virtud del contrato celebrado con la Sociedad..., 335 toneladas de la sustancia química denominada Tipa IV desde la motonave fondeada en la Bahía de Cartagena hasta el muelle de la mencionada empresa. Dicho siniestro consistió en el hundimiento del referido bote ya cargado con la mercancía aludida y tuvo como consecuencia la pérdida de ésta.

[...]

En relación con dicho accidente las autoridades marítimas procedieron así: El capitán del Puerto de Cartagena y el Director General Marítimo y Portuario en atención a las funciones que respecto de la investigación de responsabilidades en materia de accidentes marítimos les asigna el [Decreto 2349 de 1971](#) declararon la responsabilidad del ya citado, capitán del remolcador Gatún por el hundimiento del bote y solidariamente al armador del primero en el grado de culpa.

La primera ... fue objeto del recurso de apelación por el propietario y armador del bote, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar aquella mediante la Resolución ...

Existe todo un procedimiento para la investigación por accidentes o siniestros marítimos de naves y artefactos navales a cargo del capitán del Puerto en primer grado y el Director General Marítimo y Portuario en segundo grado en el [Decreto 2349 de 1971](#), artículos 44 a 74, que en resumen se sintetiza así: todo accidente o siniestro marítimo debe ser investigado por la Capitanía de Puerto respectiva, de oficio o mediante protesta presentada por el capitán o capitanes de las naves que hayan sufrido el siniestro o accidente. Dicho capitán de Puerto

2[2] Auto de 12 de febrero de 1990, Expediente, Actora: Sermar Ltda, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez).

dentro de las doce (12) horas siguientes iniciará la investigación mediante expedición de un acto y designará el Tribunal de Capitanes y las pruebas que deban practicarse.

Los declarantes, peritos e intérpretes serán juramentados según las formalidades del Código de Procedimiento Penal]. Las pruebas se practicarán en audiencia de conformidad con lo dispuesto en el título XIII del Código de Procedimiento Civil, se apreciarán de acuerdo con las reglas de la sana crítica y también podrán decretarse de oficio.

En la etapa instructiva deberán tenerse en cuenta distintos aspectos y elementos como: el lugar y hora del accidente o siniestro, visibilidad, condiciones del tiempo y del mar, estado del buque y equipos, libro de bitácora o navegación, certificado de matrícula patente de navegación; levantamiento de un croquis sobre la carta de navegación del lugar del accidente o siniestro y en relación con el tiempo, posición, rumbo, etc. La investigación se completará en un término de ocho (8) días y el Tribunal de Capitanes cerrada aquella elaborará un concepto sobre la misma para el Capitán de Puerto quien dictará el fallo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de conformidad con las reglas del Título XIV del Código de Procedimiento Civil. El fallo de primer grado se pondrá en conocimiento de las partes interesadas por medio de notificación personal y subsidiariamente por edicto. Contra las providencias del Capitán de Puerto existen los recursos de reposición y apelación. Todo fallo de primer grado debe consultarse al Director General Marítimo y Portuario cuando no se haya interpuesto apelación. La sentencia de primera y segunda instancia podrán aclararse, corregirse o adicionarse siguiendo la forma indicada en el Código de Procedimiento Civil. La sentencia de segunda instancia se remitirá a la Capitanía de Puerto respectiva para su cumplimiento y archivo. Se prevé también un procedimiento especial en tratándose de investigaciones por parte de capitanes de Puerto que no sean de primera categoría que sólo tiene función instructora, las cuales serán cerradas y falladas por Capitanes de Puerto de esa categoría (arts. 66 a 69).

Como, organismo asesor de las investigaciones a que anteriormente se ha hecho referencia *in extenso*, está el Tribunal de Capitanes de cada uno de los puertos de primera categoría, el cual no será indispensable en tratándose de accidentes o siniestros menores a juicio del Capitán de Puerto.

Es incuestionable que la Administración despliega en el evento *sub-lite* **una actividad eminentemente jurisdiccional y no administrativa**, ya que ésta se distingue por satisfacer intereses propios de la administración y en cambio aquella por naturaleza soluciona intereses concretos de terceros. Que es lo que sucede en el caso litigioso. Los funcionarios marítimos de que se ha dado cuenta cuando intervienen en la investigación tendiente a establecer la responsabilidad en un accidente de naves y artefactos marítimos definen, como lo hace un

juez y como lo hicieron ahora, a quién se le puede atribuir la autoría o si ésta es de varios o compartida. Entonces no cumple el administrador un cometido inherente a su función propia de prestar un servicio público o evacuar una necesidad de la comunidad, sino que, como se ha dicho, dirime una contención de carácter privado imputando la responsabilidad del siniestro a quien correspondiera. En condiciones tales su que hacer es jurisdiccional.

Al respecto el profesor Devis Echandía expresa sobre el tema:

«El concepto de Hugo Rocco se aproxima al de Carnelutti cuando dice que si el Estado, dentro de los límites que el derecho le fija persigue su interés, desarrolla una actividad administrativa, al paso que cuando interviene para la satisfacción de intereses que no son suyos, sino de particulares y otras actividades que por sí mismas no pueden lograrlo, existe jurisdicción; que administrar es cuidar intereses propios y perseguir fines directos y hacer justicia es intervenir en el interés de otros y perseguir un fin indirecto". (Teoría del Proceso. 1985. p. 110).

b) A la razón anterior de falta de jurisdicción esta justicia para conocer del evento *sub-lite* debe agregarse que la competencia asignada al Consejo de Estado en única instancia relativa a asuntos de navegación marítima, fluvial o aérea se contrae a aquellos en "que se ventilen cuestiones de derecho administrativo" (art. 128-5 del C. C. A). Y como se ha dejado establecido la presente es una controversia de estricto derecho privado.

c) La presente decisión no se aparta de la de 13 de diciembre de 1983 porque en ésta se estima jurisdiccional la actuación de la Dirección General Marítima y Portuaria en los casos, como el que en esta providencia se analizan, mas sí se separa de ella en cuanto a que simultáneamente la tenía como administrativa en relación con los procedimientos que debía observar para llegar al fallo.»

En esta oportunidad la Sala reitera el criterio adoptado por la Corporación en torno de la naturaleza jurisdiccional de las decisiones emanadas de las Capitanías de Puerto y la Dirección General Marítima, por las cuales establece responsabilidad por accidentes y naufragios marítimos, como la cuestionada.

Se confirmará el auto suplicado.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

CONFÍRMASE el auto de 18 de julio de 2005.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 1 de noviembre de 2007.

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

GUILLERMO VARGAS AYALA

Conjuez
