

EL EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PUEDE IMPLICAR LA ADOPTACION, MODIFICACION O DEROGACION DE NORMAS EN CAMPOS PREVISTOS POR EL LEGISLADOR AL OTORGARLAS, EL DERECHO INTERNACIONAL TIENE RECONOCIDO QUE LA JURISDICCION NACIONAL SE EXTIENDE A LAS SEDES DE LAS MISIONES DIPLOMATICAS PERMANENTES, A LAS AERONAVES Y A LOS BUQUES. LA DIRECCION GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA ES UNA DEPENDENCIA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL QUE EJERCE FUNCIONES CIVILES

Sin perjuicio de lo dispuesto en el ordinal segundo de esta sentencia, declárase exequible el Decreto 2324 de 1984.

Inexequibles parcialmente los artículos 4°, 5°, 7°, 11, 49, 51 y 74 del Decreto 2324 de 1984.

*Corte Suprema de ] Witicia Sala Plena*

Sentencia número 63.

Referencia: Proceso 1306. Norma acusada: Decreto 2324 de 1984 "por el cual se reorganiza la dirección general marítima y portuaria".

,Magistrado ponente: doctor *Alfonso Patiño Rosselli*.

Aprobada por Acta número 41, de agosto 22 de 1985.

Bogotá, D.E., agosto veintidós (22) de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

I. LA DEMANDA

El ciudadano Carlos Lleras de la Fuente acusó ante la Corte, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el Decreto Extraordinario número 2324 de 1984 "por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria".

Número 2422 GACETA JUDICIAL

La acusación se dirige a numerosas disposiciones y fragmentos de ellas, en forma específica, y además a la totalidad del Decreto, cuyo texto se transcribe a continuación:

Las normas acusadas individualmente son las siguientes:

- a) Artículos 3°, 25 a 69, 71 a 74, 76a 83, 103 a 109, 119, 121, 124, 131 a 180 y 196, cada una en su totalidad; y
- b) Parcialmente los artículos 2°, 4°, 5°, 7°, 11, 15, 17, 20, 70 Y 120 así:

Del artículo 2° las frases "incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo"; "y fluviomarinos"; "puertos del país situados en su jurisdicción"; y, sobre los ríos que a continuación se relacionan en las áreas indicadas:

- 10. Río Magdalena: Desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba.
- 20. Río Guainía o Río Negro. Desde el raudal Venado en el alto Cuainfa hasta la Piedra del Cocuy en el Río Negro.
- 30. Río Amazonas. Desde la Boca Quebrada San Antonio hasta la Boca Atacuarí.
- 40. Río Orinoco. Desde Puerto Carreño hasta la desembocadura del Guasacabi en el Atabapo.
- 50. Río Meta. Desde Puerto Carreño hasta la desembocadura del Caño de la Virgen cerca a la Isla Manatí.
- 60. Río Arauca. Desde Montañita hasta la desembocadura del Brazo Bayonero siguiendo el límite con Venezuela.
- 70. Río Putumayo. Desde los límites con Brasil hasta Puerto Asís, siguiendo el límite con Perú y Ecuador.
- 80. Río Vaupés. Desde Mitú hasta los límites con el Brasil.
- 90. Ríos Sinú, Atrato, Patía y Mira. Desde un (1) kilómetro antes de la iniciación de sus deltas incluyendo sus desembocaduras en el mar.
- 10. Canal del Dique. En el trayecto que une sus desembocaduras en la Bahía de Cartagena hasta la desembocadura en la Bahía de Barbacoas".

Así mismo los párrafos 1° y 2° en su totalidad.

Del artículo 4° la frase "y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento".

Del artículo 5°, los numerales 2) 6, 7, 8, 10a 18 y 20 a 27 y la expresión "y velar por su ejecución" del 28.

Del artículo 7° la frase "Los reglamentos dictados por el Director General Marítimo y Portuario sobre la ejecución de las normas de este Decreto y el párrafo. 200 Número 2422 GACETA JUDICIAL

Del artículo III las palabras "o fallos" del numeral 1, la frase "o las reglamentaciones especiales de la Dirección General Marítima y Portuaria" del numeral 5, el numeral 6, la frase "dictar las reglamentaciones" del numeral 7 y la expresión "representar a la Nación en los foros y conferencias internacionales relacionados con las actividades marítimas" del numeral 9 del artículo 15, los numerales 2 y 9 del artículo 17, las frases "y personal de tierra de la navegación" del numeral 3 y, "y compra, construcción o alteración" del numeral 4.

Del artículo 20, la frase "y dictar fallos de primer grado" del numeral 8.

Del artículo 70, la palabra "fallados" y del artículo 120, las palabras "fluvial y portuaria" del literal a).

La acusación de la totalidad del Decreto 2324 de 1984 es apoyada por el actor en el hecho de carecer tal providencia de las firmas de los Ministros de Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación Nacional, Desarrollo Económico, Minas y Energía, Agricultura, Salud Pública, Comunicaciones y Obras Públicas y Transporte, de los Jefes o Directores Administrativos Nacional de Planeación, de Seguridad y de Aeronáutica Civil y del Director General de Aduanas.

A su juicio la falta de la firma de uno o varios de tales funcionarios vulneraría los artículos 57, 76-12 y 118-8 de la Carta, ya que el Decreto en referencia modificó disposiciones de las siguientes leyes, decretos o reglamentos que las llevaban: Leyes 57 de 1887, 4<sup>a</sup> de 1913, 79 de 1931, <ja de 1979, Código de Comercio, Código Fiscal, Código Penal y Código de Procedimiento Penal, Decretos 2017, 2743, 2400, 3074 de 1968, 148, 1208 de 1969, 062, 1400, 2019 de 1970, 2349 de 1971, 625, 1551, 2811 de 1974, 2301, 2361 de 1975, 075, 133, 129, 151, 149, 088, 132 de 1976, 3018 de 1977, 1876, 1875 de 1979, 1173, 1174, 1175, 3137, 2743 de 1980, 1322, 415, 416 de 1983, 12 y 1601 de 1984 y Reglamento General de Aduanas número 67.

Según el actor los fragmentos acusados del artículo 2° del Decreto 2324 violan los artículos 3°, 5°, 7°, 10, 16, 57, 61, 76-12, 118-8, 182, 187, 194, 197 y 201 de la Constitución Política.

"Al dar a la Dirección -manifiesta-jurisdicción sobre áreas anteriormente atribuidas a otras dependencias no se ha limitado a reorganizar la Dirección General Marítima y Portuaria sino también aquellas otras y, adicionalmente, lo ha hecho sin la firma del Ministro del ramo respectivo lo cual resta al acto del Presidente todo valor y fuerza. El Decreto-ley 1173 de 1980, en su artículo 10, establece que 'corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transporte definir, formular, orientar y ejecutar la política nacional relacionada con la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura del transporte terrestre, marítimo y fluvial del país, así como el manejo y la administración de éste. Igualmente, asegurar la coordinación entre los planes y programas del sector, vigilar su ejecución y evaluar los resultados en concordancia con los planes generales de desarrollo económico y social adoptados por el Gobierno Nacional'. En desarrollo de este objeto, reza el artículo 2° del mismo Decreto 'el Ministro de Obras Públicas y Transporte cumplirá las siguientes funciones: 201

2.2 Elaborar, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas de construcción, conservación y mejoramiento de... así como los relativos al mejoramiento y conservación de las vías y puertos fluviales-del país'.

'2.7 Establecer, dirigir y coordinar los planes y programas en materia de regulación y control de las diferentes modalidades del transporte terrestre, marítimo y fluvial del país .. ".

'2.9 Evaluar la ejecución y resultados de los planes y programas acordados para el sector, en colaboración con los organismos adscritos y vinculados y fijar los ajustes correspondientes.

El artículo 3° de la misma norma, al fijar la estructura del Ministerio crea en el punto 3.3.2, la Dirección de Navegación y Puertos y el 4° vincula al Ministerio la Empresa Puertos de Colombia, como organismo ejecutor de la política del mismo Ministerio.

El artículo 6° del Decreto 1173 de 1980, que venimos comentando, da al Ministro la función de 'formular, orientar, coordinar y promover las políticas en materia de ... navegación fluvial, puertos ... y transporte terrestre, marítimo y fluvial .. ' y ello da a la Secretaría Técnica la función de 'dirigir y controlar la ejecución de las actividades que deben adelantarse para ... el mejoramiento y conservación de las vías y puertos fluviales del país ...

El artículo 20 señala las funciones de la Dirección de Navegación y Puertos, así:

'20.1 Ejecutar la política del Ministerio sobre Transporte Fluvial a su cargo.

20.2 Dirigir y controlar la elaboración de los planes y programas sobre encábe ... zamiento, dragado, conservación, operación y señalización de las vías -fluviales navegables; sobre construcción y conservación de las vías hidráulicas requeridas para el encauzamiento de las vías fluviales navegables, sobre la construcción- conservación y operación de los puertos fluviales y sobre la construcción y conservación de las obras marítimas no adscritas a otras entidades. .

20.4 Dirigir y controlar la Administración de los puertos fluviales ... regular el tránsito fluvial y velar por el cumplimiento de las normas sobre la materia.

20.5 Detenninar los costos y proponer ras tarifas de pasajeros y de carga a que deben someterse las empresas dedicadas al tráfico fluvial.

20.6 Coordinar con la Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa Nacional los asuntos relativos a la navegación fluvial' y los puertos, cuando fuere el caso, en especial lo relacionado con las empresas mixtas de navegación'.

Por su parte el artículo 21 crea, como dependencias regionales del Ministerio, las Intendencias Fluviales del Magdalena, Orinoco, Amazonas y Atrato. Número 2422

El Decreto 1322 de 1983 determina en sus artículos 35 a 55 las funciones de la Dirección de Navegación y Puertos y de ellas extractamos las principales que tocan con el tema que nos ocupa:

'37.4 Efectuar los estudios y diseños de las obras de encauzamiento, mejoramiento, dragado, señalización, transporte y conservación de las vías fluviales navegables y participar en la revisión y supervisión de los estudios y diseños que se adelantan por contrato'.

'Artículo 39. La División de Obras Hidráulicas tendrá las siguientes funciones:

39.3 Ejecutar y controlar las obras hidráulicas, de dragados, rellenos, encauzamiento y señalización de las vías fluviales navegables, así como las obras de defensa de los puertos, zonas ribereñas y demás obras marítimas a su cargo.

39.5 Ejecutar, directamente o por contrato, los proyectos de las obras hidráulicas a su cargo.

Artículo 40. La Sección de Dragados tendrá las siguientes funciones:

40.1 Llevar a cabo los programas de obras a cargo de la División.

40.2 Ejecutar los trabajos relacionados con rellenos, dragados, canalizaciones y sus obras complementarias.

El Decreto-ley 1174 de 1980 reestructuró la Empresa Puertos de Colombia, vinculándola al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y le confió en el artículo 1 ° inciso 2° 'la dirección, administración, explotación, conservación y vigilancia de los terminales marítimos y fluviales de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, San Andrés, Santa Marta, Tumaco y Leticia y los demás puertos que en el futuro le sean incorporados por el Gobierno. Así mismo, en el caso de instalaciones de carácter privado tendrá a su cargo el control de las labores operativas de todas las obras portuarias' .

Por Decreto-ley 1175 de 1980 con la firma de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Obras Públicas y Transporte, se autorizó la creación de una sociedad mixta del orden nacional denominada 'Empresa Colombiana de Canalización y Dragados' con el objeto de planear, construir, administrar y mantener canales navegables y de intercomunicación en distintos sitios del país y efectuar dragados de las zonas de muelles y de maniobras de los puertos marítimos y fluviales.

En cuanto al párrafo 10 del artículo 2° del Decreto 2324 de 1984, tenemos que la Constitución en su artículo 3° fija los límites de Colombia que 'sólo podrán variarse en virtud de tratados o convenios aprobados por el Congreso' y en ello consagra la

obligación de todos los nacionales y extranjeros en Colombia de 'vivir sometidos a la Constitución y a las leyes y respetar y obedecer a las autoridades' principio que complementa el artículo 16 al decir que 'las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares', de manera que no puede establecerse una jurisdicción extraterritorial en este Decreto que reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.

Respecto del párrafo 2° del mismo artículo 2°, el artículo 5° de la Constitución Nacional define como entidades territoriales de la República 'los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías, los Municipios o Distritos Municipales en que se dividen aquéllos y éstas'; fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada departamento para arreglar el servicio público (artículo 7°) pudiendo no coincidir con la división general las divisiones relativas a .10 fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social.

El artículo 182 de la Constitución Nacional dispone que 'los departamentos tendrán independencia para la Administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución ... ' y el 187 y agrega que corresponde a las Asambleas, por medio de Ordenanzas:

1o. Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del Departamento.

20. Fijar, a iniciativa del Gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social Departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos, tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales.

30. Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento, y que no correspondan a la Nación o a los Municipios'.

El artículo 194 agrega que son atribuciones del Gobernador:

1o. Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento los decretos y órdenes del Gobierno y las Ordenanzas de las Asambleas.

20. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración';

Por su parte, el 197 fija como atribuciones de los Concejos-;

1o. Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito'; 204 GACETA 2422

El artículo 201 agrega que: 'en todo Municipio habrá un alcalde que ejercerá las funciones de agente del Gobernador, y que será Jefe de la Administración Municipal., , '.

Parece claro, entonces, que no puede la Dirección General Marítima y Portuaria cercenar parte del territorio de Departamentos y Municipios para ejercer en él su jurisdicción.

El artículo 61 de la Carta establece que 'ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar',

Si entendemos la palabra jurisdicción en el sentido que a ella da el artículo 27 de la Constitución Nacional, como sinónimo de autoridad y analizamos las normas constitucionales y legales citadas, vemos con facilidad:

a) La Dirección General Marítima y Portuaria es una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional que ejerce funciones civiles como se aprecia con la simple lectura del artículo 5° del Decreto 2324 de 1984;

b) De conformidad con el artículo 9° del Decreto 2324 de 1984, el Director General Marítimo y Portuario debe obligatoriamente ser Oficial de Insignia de la Armada Nacional, en servicio activo;

c) A tal oficial en servicio activo se le confía, según el artículo 11 del Decreto 2324 de 1984, la dirección de las actividades de la Dirección respectiva y ejercer la autoridad que el Decreto confiere al cargo y a la citada dependencia;

d) Tal autoridad está detallada en el artículo 2° del Decreto 2324 de 1984, lo que lleva a concluir que un oficial de insignia de la Armada Nacional, en servicio activo, debe ejercer la autoridad civil sin perder por ello, precisamente por estar en servicio activo, la autoridad en lo militar que le confiere su rango ni, naturalmente, el sometimiento a órdenes superiores de conformidad con el régimen disciplinario de las Fuerzas Militares. Por otra parte, bueno es tener en cuenta que el Director General Marítimo y portuario goza de la prerrogativa que el artículo 21 de la Constitución Nacional daa los militares en servicio activo.

e) Igual cosa puede predicarse de los integrantes del Tribunal de Capitanes en la medida en que pueden ser oficiales en servicio activo (artículos 28, 29; párrafo).

1.2 Como consecuencia de todo lo anterior, el artículo 2° del Decreto 2324 de 1984, en conjunto con el 3°, el 4°, el 5°, el 6°, el 7° y el 28 y el 29 (párrafo) violan el artículo 61 de la Constitución Nacional.

El párrafo 1° del artículo 2° del Decreto 2324 de 1984 al crear una jurisdicción extraterritorial, viola los artículos 3°, 10 y 16 de la Constitución Nacional y los artículos 118-8° y 76-12.

El párrafo 2° del artículo 2° del Decreto 2324 de 1984 junto con el 3° y el 5° al otorgar jurisdicción a la Dirección General Marítima sobre las costas de la Nación. y 205

las' riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una zona de 50 metros medidos desde la línea de la más alta marea y más alta creciente hacia adentro, viola los artículos 5°, 7°, 182, 187, 194, 197 Y 201 de la Constitución y los artículos 118-8° y 76-12.

El artículo 2°, inciso primero, con las frases 'incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo'; 'y todos aquellos sistemas fluviomarinicos'; 'puertos del país situados en su jurisdicción'; 'y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas ... ', viola los artículos 118-8, 76-12 y 57 de la Constitución Nacional. A este respecto dijo la Corte en sentencia del 1° de diciembre de 1977: 'la creación de títulos con fuerza ejecutiva y la atribución de competencia a determinadas autoridades, sean del orden jurisdiccional o no, son facultades exclusivas del legislador ordinario que puede ejercer directamente o por medio de facultades precisas conferidas al Presidente de la República' facultades expresas que no se encuentran en el texto de la Ley 19 de 1984.

En sentencia de mayo 29 de 1969, dice la Corte refiriéndose a los Decretos dictados en ejercicio de facultades extraordinarias' conferidas por el Congreso de conformidad con el artículo 76-12 de la Constitución Nacional: 'no necesitan llevar la firma de todos los Ministros sino la del Presidente y Ministro o Ministros que representen al Ramo correspondiente ... '.

Conforme a la demanda el artículo 3° violaría los artículos 20, 76 (cláusula general de competencia), 76-12 y 118-8 del Estatuto Superior.

Sostiene el actor que si ese artículo del Decreto extralimita las facultades extraordinarias, ya que en ellas no se incluyó la necesaria para definir las actividades marítimas, la cual, en virtud de la cláusula general de competencia, corresponde al legislador ordinario. Esa extralimitación implicaría, además de la de los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución, lesión del 20 de la misma.

El artículo 4° del Decreto -y los numerales 3 a 20 del artículo 3°, acusado en su totalidad, según ya se indicó- infringirían los artículos 20, 32, 41, 57, 76 (cláusula general de competencia), 76-12, 118-8, 182, 187, 194, 197 y 201 de la Constitución Política.

En cuanto a la extralimitación de las facultades extraordinarias afirma que éstas no permitían al Gobierno conferir a la Dirección General Marítima y Portuaria la "regulación, dirección, coordinación y control" de las actividades marítimas.

Pone de manifiesto que el artículo 4°, en relación con el 3°, desconoce disposiciones del Decreto 075 de 1976, que fijó las funciones de la Dirección General de Aduanas; la Ley 9° de 1979 y el Decreto 1601, que fijaron las del Ministerio de Salud; el Decreto 133 de 1976, que determinó las del Ministerio de Agricultura y del Instituto Colombiano Agropecuario; los Decretos 1050 de 1968, 1173 de 1980 y 1322 de 1983 que señalaron las del Ministerio de Obras Públicas; el Decreto 625 de 1974, sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores; 1174 de 1980 sobre puertos de Colombia; el Decreto 415 de 1983 sobre la Comisión Colombiana de Oceanografía; el Decreto 416 de 1983 sobre Fondemar; los Decretos 2301 de 1975 y 1876 de 1979

sobre el Ministerio de Minas y Energía; el Decreto 2743 de 1968 sobre el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, y el Decreto 132 de 1976 sobre el Himno.

Al examinar los numerales 10 Y 11 del artículo 3° del Decreto 2324 ataca la constitucionalidad de los artículos 181 a 195 del mismo Decreto. Tales artículos desarrollan los citados numerales.

La acusación de los numerales 2, 6, 7, 8, 10a, 18 y 20 a 28 del artículo 5° del Decreto, basada en que las funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria, de que tratan, carecen de apoyo en la ley de facultades, es extendida por el actor a los artículos 11-1 ("o fallos") y 6°, 15-2 y 9°, 17-3 ("y personal de tierra de la navegación") 4° ("y compra, construcción y alteración") y 5° ("y compra, construcción o alteración"), 20-8 ("y dictar fallos de primer grado") 25 a 74, 76 a 83, 103 a 109 y 131 a 180.

Tras detenido examen de cada uno de los mencionados numerales concluye que el 2 y el artículo 15-2 infringen los artículos 57, 76-12 y 118-8 de la Carta; el 6°, los artículos 32, 76-12 y 118-8; el 7° y los artículos 17-4 ("y compra, construcción o alteración") y 103 a 109 del Decreto los artículos de la Constitución 32, 76-12 y 118-8; el 8°, los artículos 57, 63, 76-12 y 118-8; el 10, los artículos 32, 76-12 y 118-8; el 11 y los artículos 17-3 ("y personal de tierra de navegación") y 5° ("y compra, construcción o alteración"), 76 a 82 y 131 a 140 los artículos 17, 32, 39, 57, 76-12 y 118-8 (el 82 del Decreto, además el 26 de la Carta); el 12 y el artículo 15-9, los artículos 57, 76-12 y 118-8; el 13 y los artículos 141 a 161 del Decreto los artículos 32, 39, 76-12 y 118-8 (los artículos 141 a 154 del Decreto, además los artículos 55, 78 a 120-3°); el 14 los artículos 44, 76-12 y 118-8; el 15 y los artículos 155 a 159 los artículos 32, 76-12 y 118-8 (los artículos 155 a 159, además del 55, del 78-2 y del 120-3); el 16 los artículos 16, 44, 76-12 y 118-8; el 17, el 39, el 76-12 y el 118-8; el 18 y los artículos 83, 148, 151 y 162 a 165 del Decreto, los artículos 55, 57, 76-9, 12 y 20, 118-8 y 120-3; el 20 los artículos 57, 76-12 y 118-8; el 21 y los artículos 166 a 180 del Decreto, los artículos 63, 76-12 y 118-8; el 22 y el 23 y el 24 el 57, el 76-12 y el 118-8; el 25 los artículos 32, 39, 63, 76-12 y 118-8; el 26 los artículos 57, 76-12 y 118-8; el 27 y los artículos 11-1 ("o fallos") y 6°, 20-8 ("y dictar fallos de primer grado"), 25 a 69, 70 (la palabra "fallados") y 71 a 74 del Decreto, los artículos 61, 76-10 y 12 y 118-8 (los mencionados artículos del Decreto, además el 55 y el 164, el 26 el 76-18, el 27 el 10, el 16 y el 120-7, el 29, el 38, el 51, el 67 y el 70 del Decreto, el 57 de la Carta) y la expresión "y velar por su cumplimiento" del 28 el artículo constitucional 120-2.

Afirma que el otorgamiento de las funciones señaladas en las indicadas disposiciones harían de la Dirección General Marítima y Portuaria "la más poderosa en el control de actividad alguna en el país, poder que podría ampliarse más inmoderadamente aún a través de reglamentos que precisarían los términos voluntariamente vagos del Decreto".

Acerca del artículo 7° del Decreto expresa:

"La frase: '... los reglamentos dictados por el Director General Marítimo y Portuario sobre la ejecución de ...'.

Viola el artículo 120 numeral 3 de la Constitución Nacional al conferir al Director General Marítimo y Portuario la facultad para reglamentar la ley ('ejecución' de las normas de este Decreto'). A la vez, el párrafo explica en qué forma ejercerá tal función el Director, señala que podía hacerlo no sólo a través de 'Reglamentos', sino por medio de 'reglas, circulares y demás instrucciones que el Director Marítimo expida en orden a la aplicación y cumplimiento del presente Decreto'.

La violación constitucional es clara y por lo tanto pido se declare la inexecutable de las partes acusadas.

5.1 Por iguales motivos pido se declare la inexecutable del artículo II numeral 5, la frase 'o las reglamentaciones Especiales de la Dirección General Marítima y Portuaria'.

5.2 Por igual razón debe declararse la inexecutable del artículo 11, numeral 7, la frase 'dictar las reglamentaciones'.

Como ya se indicó el actor extiende al numeral 6 del artículo I 1. del Decreto y a las palabras "o fallos" del numeral I del mismo artículo la argumentación adversa a la constitucionalidad del numeral 27 del artículo 50. Así mismo, a las expresiones acusadas de los numerales 5 y 7 la referente al artículo 7<sup>o</sup>. Con respecto a la frase acusada del numeral 9 del mencionado artículo 11 afirma:

"La frase acusada viola el artículo 120-20 de la Constitución Nacional, pues no puede el Presidente de la República desprenderse por Decreto-ley de una función que le es propia y delegarla en el Director General Marítimo y Portuario, sin posibilidad de recuperarla sino por un acto del Congreso Nacional con lo cual se viola también el artículo 55 y el 78 numeral 2 de la Carta.

Adicionalmente y sin la firma del Ministro de Relaciones Exteriores, se modifica el Decreto 2017 de 1968, artículo 1", que fija las funciones de ese despacho y el artículo 20 sobre funciones de la Subsecretaría de Organismos y Conferencias internacionales, con violación del artículo 57 de la Carta.

No sobra señalar que la expresión 'relacionadas con las actividades marítimas' nos remite a los artículos 3" y 4° del Decreto de modo que el numeral 9 del artículo 11 hace que el Director deba representar a la Nación siempre que se vaya a discutir en un foro o una Conferencia Internacional cualquier tema *relacionado* con los veinte numerales del artículo 3".

En cuanto al artículo 119 del Decreto expresa los siguientes conceptos, que extiende a las palabras "fluvial y portuaria" del artículo 120:

"Viola el artículo 118-8 en conjunto con el 76-12 por exceso en el uso de las facultades de la Ley 19 de 1983; en efecto, la expresión 'aguas jurisdiccionales' no puede indicar cosa distinta 'aguas sobre las cuales ejerce jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria'; siendo así, esta frase viola la Constitución Nacional por las mismas razones que las partes del artículo 2° del Decreto 2324/84 que ya hemos acusado que habla de 'aguas colombianas'; del numeral 21 del artículo 5° que habla de 'aguas ... y demás bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción'; el Número 2422

numeral 27 del artículo 5° en cuanto habla del 'medio ... fluvial de su jurisdicción'; del artículo 133 en cuanto habla de 'actividades... fluviales, lacustres ... ', del artículo 139 en cuanto habla de actividades fluviales.

T000 lo anterior nos exime de repetir los argumentos ya expuestos y con base en ellos solicitamos se declare inexecutable el artículo 119. Adicionalmente pedimos también se declare inexecutable la frase 'los buques dedicados a la industria pesquera no podrán movilizar carga', por violar el artículo 32 de la Carta. En efecto, no puede el Gobierno en un Decreto para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional, limitar la libertad de empresa y la iniciativa privada, ya que toda intervención en tal sentido solo puede hacerse por mandato de ley expresa que autorice al Gobierno para ello".

Acerca de los artículos 121, 124 y 196 manifiesta:

*"Artículo ciento veintiuno.* Es inconstitucional al hablar de 'navegación en aguas jurisdiccionales' por las mismas razones expuestas al atacar el artículo 119, y por ellas pido que sea declarado inexecutable.

Adicionalmente, viola los artículos 2°, 3°, 10, 20, 76-18 y 120-20 al establecer además, con evidente exceso y violación de los artículos 118-8 y 76-12, que rigen en Colombia disposiciones internacionales no contenidas en tratados celebrados por el Presidente ni aprobados por el Congreso a las cuales deben someterse los particulares que pasan a ser responsables por infracción de normas extranjeras a las cuales no tienen deber de venir sometidos, creando así una soberanía extranjera sobre territorio nacional.

*Artículo ciento veinticuatro.* Es inconstitucional por hablar de 'aguas jurisdiccionales' y como consecuencia de los mismos vicios ya señalados al atacar el artículo 119 y que por ellos nos abstenemos de repetir.

Adicionalmente hay otras violaciones: del artículo 118-9 conjunto con el 76-12, del artículo 18 y del artículo (cláusula general de competencia), pues el gobierno no podía en este Decreto, al reorganizar el Ministerio de Defensa, definir que el practicaje es un servicio público con las implicaciones que ello tiene en relación con el artículo 18 de la Carta. Es función del legislador definir los servicios públicos y por ello el artículo debe ser declarado inexecutable.

*Artículo ciento noventa y seis.* Pido se declare la inexecutable de este artículo por violar los artículos 118-8° en conjunto con el 76-12 y el 57 pues sin la firma de los Ministros del Ramo respectivo, se derogan; el Decreto 2349 de 1971 sin la firma del Ministro de Obras Públicas quien los suscribió precisamente por tener su despacho la fijación de la política de transporte marítimo, como lo reafirma el Decreto 1173 de 1980 y los artículos 2°, 3°, 4° y 5° del Decreto 1208 de 1969, reglamentario del Decreto Legislativo 994 de 1966 y que lleva la firma del Ministro de Desarrollo Económico por tratarse de una norma de fomento de la Marina Mercante Nacional, sin la firma de éste". 209

Sobre la alegada extralimitación de las facultades extraordinarias formula los siguientes planteamientos, que son complementarios, por referirse a la totalidad del Decreto 2324, de los resumidos ya en esta reseña sobre la falta de la firma de numerosos ministros, y algunos directores o jefes de Departamentos Administrativos y del Director General de Aduanas:

"Sin lugar a dudas, de la exposición de motivos se deduce que el propósito del Gobierno al solicitar las facultades, fue introducir modificaciones a la estructura del Ministerio (repartición interna de dependencias), pues la actual organización del Ministerio... dice en la exposición, 'adolece de fallas'. Se refiere entonces a un aspecto muy concreto: defectos en la conformación interna del Ministerio que hay que corregir. Más adelante, en la citada exposición de motivos, al hablar del propósito que anima al Gobierno para solicitar facultades, se dice que se hará 'una reestructuración integral'. Si reestructurar es, como surge del sentido obvio de la expresión, reformar la estructura, y la estructura de los Ministerios hace referencia a su organización en dependencias internas jerarquizadas, tal y como lo establece el Decreto 1050 de 1968, lo que el Gobierno quiso al solicitar facultades, y por sobre todo lo que el Congreso entendió al concederlas, no fue otra cosa que hacer viable la revisión y un posible cambio de ordenamiento administrativo interno del Ministerio.

Si el Gobierno hubiera querido penetrar en reformas sustanciales del régimen de Marina Mercante, del Código de Comercio o de la industria privada de la navegación, habría expresado claramente su propósito, como lo hizo y lo expresó en el párrafo penúltimo de la exposición de motivos cuando, refiriéndose al estatuto del personal militar, punto c) del 'petitum', deliberada y definitivamente indicó que se proponía 'introducir modificaciones sustantivas en los estatutos' de carrera de los militares.

En lugar de ceñirse a lo expresado el Gobierno, so pretexto de reorganizar una dependencia interna del Ministerio de Defensa, que lo es la Dirección General Marítima y Portuaria -DIMAR-, decidió invadir el campo de regulación del servicio público reservado al Congreso Nacional según los artículos 76-10 y 39 inciso 4º de la Constitución Política; modificar el Código de Comercio, intervenir la actividad privada del transporte marítimo sin la previa y precisa autorización que establecen los artículos 32 y 39 constitucionales; restringir la libertad de asociación que tutela el artículo 44 de la Constitución y modificar normas específicas sobre 'reserva de carga' proveyendo así sobre materias por completo ajenas a las atribuciones recibidas".

## 11. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR

En su vista fiscal el Jefe del Ministerio Público se abstiene de pronunciarse explícitamente sobre la acusación hecha por el actor contra la totalidad del Decreto 2324 de 1984, por un alegado vicio de forma consistente en la falta de la firma de varios de los Ministros del Despacho y de otros altos funcionarios que suscribieron las providencias que habían sido modificadas por el citado decreto extraordinario, y por consiguiente extralimitación de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 19 de 1983.

En cuanto a las acusaciones contra artículos del decreto o contra fragmentos de los mismos, tras detenido análisis específico concluye que son exequibles los artículos 2º, 3º, 4º, 5º -numerales 2 a 8, 10 a 18, 20 a 24 y 26 a 28-; el párrafo del artículo 7º; las palabras "o fallos" del artículo 11-1 y los numerales 6 y 9 del mismo artículo; numerales 2 y 9 del artículo 15; "o alteración" del artículo 17; artículo 20-8º; artículos 25 a 31, 32-1-2-3 y literales a), d) y e) del numeral 4; 33 a 50; 52 a 69, "fallados" del 70; 71 a 73; 76 a 83; 119; "fluvial y portuaria" del 120, 121, 124; 131 a 180 y 196.

Solicita, de otra parte, que la Corte declare la inexecutable de las siguientes disposiciones: el numeral 25 del artículo 5º; el artículo 7º en la frase que dice "...dictados por el Director General Marítimo y Portuario ..."; los numerales 5 y 7 del artículo 11, en las partes que respectivamente dice: "...o las reglamentaciones especiales de la Dirección General Marítima y Portuaria ..." y "Dictar las reglamentaciones..."; los literales b) y c) del numeral 4º del artículo 32, artículos 51 y 74; artículo 103, en las expresiones: "... modificación, reparación, desguace ..."; artículo 105, en el aparte: "... o reparación ..."; artículos 104, 106 y 107 en los fragmentos: "... modificación o reparación ..."; y artículos 108 y 109.

De sus comentarios sobre los artículos o fragmentos acusados interesan principalmente los que a continuación se transcriben:

"Artículo 2º Establece la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, la cual no fue sustancialmente modificada, sino señalada con mayor precisión, ya que, desde su creación -Decreto 2349 de 1971- se hallaban comprendidos dentro de su competencia territorial en forma genérica los ríos limítrofes, navegables, las costas, las riberas y los puertos de la República, de tal suerte que el señalamiento específico de los ríos limítrofes y los canales intercostales y los sistemas fluviomarinos, no puede constituir desbordamiento de las facultades para reorganizar el Ministerio de Defensa, habida consideración que la Dirección General Marítima y Portuaria es una dependencia de éste.

De otra parte, aunque tal señalamiento delimita el ámbito dentro del cual debe actuar la Dirección General Marítima y Portuaria para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, no resulta incompatible con las funciones del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, las de la Dirección de Navegación y Puertos, Empresas Puertos de Colombia y Empresa Colombiana de Canalización y Dragados, así eventualmente les aparezcan asignadas áreas comunes de influencia, pues, dentro de las mismas disposiciones que el actor señala como modificadas, se prevé una labor coordinada entre la Dirección General Marítima y Portuaria y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte para los asuntos relacionados con la navegación fluvial y los puertos, y en especial, lo relacionado con las empresas mixtas de navegación, o, en el caso de la Empresa Puertos de Colombia, que le compete la función de regular el funcionamiento de las obras portuarias que hayan sido autorizadas por la mencionada Dirección.

Ahora bien, con la complejidad creciente que caracteriza el desarrollo del Estado moderno y particularmente de su administración, no es posible pretender que las funciones administrativas puedan cumplirse independiente y exclusivamente por los organismos a los cuales se les confía la dirección de un sector o área de la actividad 211

administrativa; así, hoy en día es imposible que la ejecución de todas las obras públicas se realice solamente por el Ministerio del ramo.

El párrafo del artículo 2° no viola el canon 3'11 de la Constitución Nacional, por cuanto no varían los límites del país; sólo establece que la Dirección General Marítima y Portuaria podrá ejercer las funciones que por su naturaleza le corresponden, sobre los buques y artefactos' navales -deben entenderse de bandera colombiana-lo cual obedece a que el Derecho Internacional en procura de la armonía de las relaciones entre los Estados ha reconocido que el territorio de los mismos se extiende a las embajadas, las naves aéreas y los buques. lo cual permite la aplicación de la ley del país a que pertenecen, más allá de la zona económica exclusiva o mar patrimonial.

No resulta, por lo tanto, cierta, la afirmación del actor sobre el establecimiento de una jurisdicción extraterritorial, y modificación de los límites señalados en tratados internacionales.

El párrafo segundo del artículo 2° no tiene el alcance que le atribuye el demandante para deducir de él su inconstitucionalidad, es decir: no comporta cercenamiento de parte del territorio de los departamentos para que la Dirección General Marítima y Portuaria ejerza en ella las atribuciones que le son propias; simplemente establece una distribución del territorio con miras al cumplimiento-de funciones propias de un organismo del Estado de carácter nacional.

Artículo 3° Señala lo que debe entenderse como actividades marinas, para el efecto de las funciones atribuidas a la Dirección General Marítima y Portuaria, lo cual ya se hallaba determinado, aunque de manera más general, en el artículo 13 del Decreto 2349 de 1971, como aquellas que se desarrollarán en el mar territorial, ZONAS adyacentes, suelo y subsuelo pertenecientes a la Plataforma Continental, en las costas y puertos de Colombia, sin que lo determinado en el artículo que se analiza constituya modificación estructural o una reorganización general de la administración nacional como lo señala el demandante, sino la reorganización de la Dirección General Marítima y Portuaria dentro del marco de la habilitación legislativa, pues la norma preexistía y sólo fue modificada; por lo tanto, no resulta vulnerados los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional.

Artículo 4° Señala como objetivos de la Dirección General Marítima y Portuaria, la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas. Tal estipulación no comporta exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias que señaló la Ley 19 de 1983 al Presidente de la República, por cuanto no constituye desvío de los objetivos señalados en la anterior reglamentación, ni atribuciones de nuevas competencias generales. Es evidente que tales objetivos deben cumplirse de acuerdo con las funciones específicas que se determinan en el artículo 5°, las cuales, en algunos casos, serán de regulación- dirección, coordinación o control de determinadas actividades marítimas, de acuerdo con las prescripciones establecidas en los numerales 1° a 29 de la disposición mencionada. Número 2422

Artículo 5° En esta norma se discriminan las funciones que corresponde realizar a la Dirección General Marítima y Portuaria, en orden al cumplimiento de sus objetivos generales. Para entrar en su análisis debe aceptarse que no es totalmente cierto, como parece entenderlo el demandante, que el Decreto acusado haya asignado a la Dirección General Marítima y Portuaria funciones que estaban radicadas en otras dependencias de la Administración, puesto que lo que hizo el Gobierno al expedir el Decreto que contiene las disposiciones acusadas, fue una redefinición, con mayor precisión y detalle, de funciones que ya la ley había atribuido a dicha dependencia. Para comprobarlo, basta hacer el análisis comparativo del Decreto acusado y de las normas que anteriormente determinaron las funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria: el Decreto 2324 de 1984 y el Decreto 2349 de 1971, para encontrar que la citada Dirección ya tenía asignadas por la ley las funciones que son objeto de nuevo tratamiento por parte del Decreto acusado. Desde luego, las funciones aparecen en la redacción del texto acusado de una manera más detallada y precisa, pero ello no implica la adscripción de nuevas funciones.

La función que le asigna el numeral 25 del artículo 5° a la Dirección General Marítima y Portuaria, es la única que no encuentra apoyo alguno en la Ley de Facultades, toda vez que señala una competencia general para 'fijar las tarifas por concepto de la prestación de servicios conexos y complementarios con las actividades marítimas', facultad que no establecía el Decreto 2349 de 1971, ni el Decreto 3183 de 1952 -adoptado por la Ley 141 de 1961-, pues, aunque en el Decreto inicialmente mencionado existía como atribución de la División de la Marina Mercante la de reglamentar y fijar las tarifas por la prestación del servicio de comunicaciones marítimas, en coordinación con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, el establecimiento de tal función haciéndola extensiva a los servicios conexos y complementarios con las actividades marítimas, así como la posibilidad de ejercerla en forma totalmente autónoma por la Dirección General, indudablemente constituye un desbordamiento de las facultades relativas a la reorganización, otorgadas al Gobierno por el legislador ordinario, lo cual se traduce en violación de los artículos 76-12, en relación con el 118...8 de la Constitución Política.

Además de lo anterior existen algunos aspectos de las funciones asignadas en el artículo 5° que no encajan dentro de la reorganización y, por lo tanto, exceden las facultades conferidas al Ejecutivo por la Ley 19 de 1983; tales aspectos serán objeto de análisis, al examinar las disposiciones que desarrollan esas funciones.

El demandante parece atribuir a las disposiciones demandadas un alcance que el texto legal no contiene y que puede ser producto de la interpretación aislada de las disposiciones acusadas; para el caso, basta señalar que cuando el numeral 8 del artículo 5° habla de 'aguas colombianas' referida a la autorización que debe otorgar la Dirección General Marítima y Portuaria para la operación de naves y artefactos navales, el actor generaliza tal expresión hasta el punto de considerar que dentro de ella se hallan comprendidos el mar, los ríos y lagos de todo el territorio colombiano, olvidando que tal función sólo puede ser ejercida dentro de la jurisdicción que le

señala el artículo 2º, que determina el ámbito territorial dentro del cual pueden ejercitarse las funciones señaladas en el artículo 5º.

El artículo 7º y los numerales 5 y 7 del artículo 11 tratan, en la parte demandada, de las reglamentaciones que corresponde dictar al Director General Marítimo y Portuario. Tales atribuciones hacen referencia a los reglamentos para la ejecución de las normas del Decreto 2324 de 1984 y, en ese entendimiento, la función se traduce en el ejercicio de la potestad reglamentaria que le asigna la Constitución Nacional al Presidente de la República, por lo cual, su radicación en el Director General Marítimo y Portuario vulnera el artículo 120-3 de la Carta.

Considera el Despacho que el parágrafo del artículo 7º, que fue demandado en su totalidad, no es inconstitucional ya que sólo define, para efectos de la interpretación de las normas del Decreto, qué debe entenderse por reglamentos, y por lo tanto, no le atribuye al Director General la potestad reglamentaria reservada al Presidente de la República, sino simplemente, determina que, dentro de ellos, se hallan comprendidas también todas y cada una de las reglas, circulares, disposiciones y demás instrucciones que expida el Director Marítimo.

Artículo 11. Establece las funciones que son de competencia del Director General, entre las cuales se cuestionan por parte del demandante, además de las examinadas en el aparte anterior, la de fallar los asuntos relativos a las investigaciones originadas por siniestros o accidentes marítimos y, en general, la de investigar y fallar las transgresiones a las disposiciones que reglamentan la actividad marítima, facultad que se hallaba atribuida, en la misma forma, en la anterior organización de la Dirección General Marítima y Portuaria y que constituye el ejercicio del poder de policía, encaminado a la preservación del orden en la realización de una actividad determinada que en nada se opone a las reglamentaciones del poder de policía que pueden expedir las Asambleas Departamentales para reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello *que el legislador de 1987/1991/Sicil' legiti'*, de tal suerte que, facultar al Director General Marítimo y Portuario para ejercer el poder de policía en procura de guardar el orden en el ejercicio de las actividades marítimas no puede resultar contrario el canon 187-9 de la Carta (subraya el Despacho). Por todo lo anterior, se colige que el legislador actuó con sujeción a la Constitución y a la Ley de facultades extraordinarias.

El numeral 9º acusado, no es violatorio del artículo 120-20 de la Constitución Nacional, por cuanto se trata de asignarle al Director General Marítimo y Portuario la representación de la Nación en los Foros y Conferencias Internacionales relacionados con la actividad marítima. Sin embargo, no se trata de la designación de un agente diplomático, pues ello solo vendría a concretarse en el caso en que se confiriera una misión específica para representar a Colombia en un evento de tal naturaleza, sino más bien corresponde a la distribución de los negocios según sus afinidades, entre los diferentes Ministerios, que compete efectuar al Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 inciso 2º, de la Constitución Nacional, sin que lo normado interfiera la ejecución de la política internacional del Gobierno, que es materia encomendada al Ministro de Relaciones 214 Número 2422 GACETA JUDICIAL

Exteriores, ni con las funciones que se le atribuyen a la Subsecretaría de Organismos y Conferencias Internacionales, que, en ningún momento, tiene la función que se le asigna al Director General Marítimo y Portuario. Por lo tanto, no resultan quebrantados los cánones 78-2, 55 y 57 de la Carta Política.

Igual consideración cabe hacer sobre el numeral 28 del artículo 5° cuestionado en su expresión '... y velar por su cumplimiento', referida a la función asignada a la Dirección General Marítima y Portuaria en relación con los convenios y tratados internacionales, dependencia que, por su naturaleza y los objetivos que persigue, es la más indicada para realizarla, lo cual no riñe con precepto constitucional alguno, pues, aunque es cierto que compete al presidente velar por el exacto cumplimiento de las leyes, de acuerdo con el artículo 120-2 y que los tratados son aprobados por una ley, no puede pretenderse que el Presidente de la República no deba apoyarse en los organismos de la Rama Ejecutiva que por su carácter técnico especializado puedan colaborar en la obtención de los resultados correspondientes a las funciones que le atribuyó el constituyente. Tampoco, a juicio del Despacho, resulta vulnerado el numeral 20 del mismo artículo, por cuanto no puede partirse del supuesto falso de que los convenios, acuerdos o tratados internacionales, cuya vigencia, en orden a su cumplimiento, se atribuye a la Dirección General Marítima y Portuaria, no han sido aprobados por el Congreso.

El artículo 15 determina las funciones de la División de litorales e investigaciones marinas y desarrolla la atribución general de la Dirección General Marítima y Portuaria contenida en el numeral 2° sobre investigación científica marítima. Se demandan los numerales 2° y 9° que le atribuyen una función de *coordinación* tanto para programación y control de todas las investigaciones oceanográficas, como la de labores docentes y de entrenamiento que, en este campo, desarrollen otras entidades públicas o privadas. Basta la lectura de los textos acusados para deducir, sin lugar a dudas, que no se han modificado, sin competencia, las funciones que en esta materia puedan haber sido atribuidas a otros organismos de la administración pública, por razón de su especialización. Para el examen de esta disposición es importante tener en cuenta que la Dirección General Marítima y Portuaria es una dependencia del Ministerio de Defensa y, por lo tanto, participa de los objetivos generales que la ley señala a ese Ministerio en tomo a la política de la Defensa Nacional, solo que referida al control de las actividades marítimas; entonces, es natural que las investigaciones puedan realizarse por las entidades a las cuales se les ha atribuido la labor de que tratan los numerales acusados, sin el conocimiento y la coordinación de dicha dependencia. De otra parte, la coordinación de las investigaciones oceanográficas y marítimas, así como el fomento y entrenamiento de las labores docentes en el campo de la oceanografía estaban a cargo de la Dirección General Marítima y Portuaria anteriormente (artículos 3°-8 y 10-6 del Decreto 2349 de 1971). De esta manera, no resultan vulnerados los cánones 76-12 y 118-9 de la Constitución Nacional.

El artículo 17 desarrolla la función prevista en el numeral 11 del artículo 5° atribuyéndole a la División de Gentes y Naves, la competencia. Se cuestiona en cuanto al trámite de las licencias para el personal de tierra de la navegación (numeral 3) y el estudio y trámite de las solicitudes sobre compra, construcción o alteración de naves (numeral 4). Parte de estas atribuciones estaban asignadas, de tiempo atrás, a la 215

Dirección General Marítima y Portuaria; tan sólo lo atinente a la alteración de naves; no estaba bajo su control.

En cuanto hace relación a las disposiciones contenidas en los Capítulos 11 y 111 del Título VI" el Despacho comparte parcialmente las razones que expone el demandante para sustentar su petición, por los motivos siguientes:

Ciertamente, las medidas que se adoptan en los artículos 103 y 109 comportan una intervención de las empresas dedicadas a la construcción, modificación, reparación, desguace, salvamento y rescate de naves o artefactos navales; sin embargo, tal función, en lo que concierne a la regulación y control de adquisición y construcción de naves, venía ejercida por la Dirección General Marítima y Portuaria, por autorización del Decreto 2349 de 1971 (artículos 3-10 y 4-5 literal e); por ello, resultan exequibles pues, son desarrollo de la misma función, ya que es claro que no desbordan las facultades para 'reorganizar' que le atribuyó el Congreso al Ejecutivo mediante la Ley 19 de 1983. Al respecto, argumenta con razón el demandante, que la simple repetición de una norma no purga el vicio de inconstitucionalidad si la anterior, en que se basa, también lo es, ya que sostiene que para la expedición del numeral 10 del artículo 3° del Decreto 2349 de 1971, el Presidente de la República tampoco tenía facultades para ejercer la intervención económica consagrada en los artículos 32 y 39 de la Constitución Nacional, puesto que no se le concedió expresamente la Ley 7 de 1970.

No impugnó el actor, por inconstitucional, la disposición del Decreto 2349 de 1971, que fue derogado en su totalidad por el Decreto 2324 de 1984, pero, a juicio del Despacho, ello no es óbice para que la honorable Corte Suprema de Justicia se pronuncie de fondo sobre el precepto acusado, ya que no resultaría aplicable la tesis de la proposición jurídica incompleta, que presupone la vigencia de todas las disposiciones que integran la unidad normativa que pueda resultar afectada con la decisión que profiera la Corte en ejercicio -por vía de acción del control de constitucionalidad-

Debe señalarse, que la facultad de investigar y fallar los siniestros marinos no es una atribución nueva para la Dirección General Marítima y Portuaria; tal atribución la venía ejerciendo desde su creación por habersele otorgado el Decreto 2349 de 1971 (artículo 3°, numerales 18 y 24; artículo 4° numeral 8, artículo 40 numeral 9 y artículos 44 a 74) y las tenía, en forma genérica, para investigar, aún de oficio, las infracciones a las leyes, decretos o reglamentos de la Armada mercante; cuando estaba organizada como Dirección de Marina Mercante Colombiana (Decreto 3183 de 1952, artículo 6° literal f) y 7° literal h), adoptado como legislación permanente por la Ley 141 de 1961).

Por otra parte, la normatividad concerniente a la función que permanece a cargo de la Dirección General Marítima y Portuaria y el procedimiento para su ejercicio, 216 CACETA JUDICIAL Número 2422

cuando estaban reglados por el Decreto 2349 de 1971, fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia, entendiéndose que ella constituye el ejercicio del poder de policía administrativa por su objeto y finalidad, que no una función jurisdiccional, aunque participe de alguna de sus características, como son la aplicación de las normas de procedimiento civil en algunas de sus diligencias, lo cual no alcanza a tornar en judicial un proceso policivo, ya que con él sólo se persigue como fin inmediato, la conservación del orden al que están sujetas las actividades marítimas y como fin mediato determinar la responsabilidad de las personas por conductas lesivas de las reglamentaciones que rigen tales actividades. Por lo tanto, no se violan los artículos 76-12, 118-8 y 76-10 de la Carta.

No se comparte la apreciación del actor sobre la violación del artículo 61 de la Constitución sobre la base de considerar que el Director General y el Capitán de Puerto son oficiales de insignia y que por ello estarían ejerciendo en tiempo de paz la autoridad judicial y la militar, pues, como antes se dijo, no se trata del ejercicio de una función judicial por un militar, sino del desempeño de un cargo civil, con funciones de policía administrativa, por parte de militares separados transitoriamente de la autoridad militar para desempeñarse como autoridad civil. El canon 61 de la Carta prohíbe la dualidad de funciones, que no se da en este caso, pues no se ejercería simultáneamente la autoridad militar y la civil. No debe olvidarse que la Constitución misma permite que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública (art. 120, inciso 4 del parágrafo del numeral 1).

El artículo 28 no resulta violatorio del artículo 76-18 de la Constitución, por cuanto no implica una aprobación de convenio o tratado internacional, sino simplemente, la aceptación de una definición de accidentes o siniestros marítimos, pero no la aprobación de su contenido ni la aplicación de lo que en ellos se acuerde.

El artículo 27 no constituye el otorgamiento de una jurisdicción extraterritorial a los Capitanes de Puerto ya la Dirección General Marítima y Portuaria, como ya se vio al analizar el artículo 2º, en el que señala la competencia territorial de la Dirección mencionada. Por lo tanto, no viola los artículos 10, 16 y 120-7 de la Carta.

El artículo 29 no modifica el artículo 246 de la Ley 4ª de 1913 y los artículos 8º y ~del Código de Procedimiento Civil, pues, trata de un trámite especial para designar los miembros del Tribunal de Capitanes, que es un organismo especializado llamado a tener operancia sólo dentro de las investigaciones administrativas por siniestros marítimos, cuya designación no está prevista, en forma diferente, en el Código de Régimen Político y Municipal ni en el de Procedimiento Civil, como para que puedan entenderse modificados.

Respecto del artículo 32, son inconstitucionales las funciones determinadas en los literales b) y c) en cuanto, como lo señala el actor, implica un juzgamiento de la conducta de las personas y una calificación de su responsabilidad, lo cual es un aspecto que no puede ser materia de dictamen pericial, de acuerdo con lo normado

en los artículos 233 y 237 del Código de Procedimiento Civil, que viene a resultar modificado por los literales citados, sin apoyo en la ley de facultades.

El artículo 34 es constitucional, en cuanto el señalamiento de honorarios para el Tribunal de Capitanes dentro de una investigación administrativa, no se opone al régimen constitucional, y la modificación que conlleva de la organización que antes existía en esta materia, puede considerarse válida, como que encaja dentro del concepto de reorganizar.

Hace notar el Despacho que lo dispuesto en el artículo 51 no modifica los artículos 51 y 130 del Código Civil, que se refieren respectivamente, a la calidad de hijo legítimo y a los testigos de los contrayentes, pero es evidente que resulta modificado el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, al establecer una causa diferente de interrupción de la prescripción de la acción, sin que para ello hubiera recibido facultades el legislador extraordinario.

El artículo 67 no modifica lo dispuesto en el artículo 48 del Código de Procedimiento Penal, pues, únicamente establece una función instructora, de carácter administrativo, para las Capitanías de Segunda Categoría, esto es, un procedimiento especial para las investigaciones respectivas, dentro de una redistribución de funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria.

No se comprende la razón de la acusación del artículo 70, ya que el demandante solo glosa la palabra 'fallados' sin que las razones de la violación se refieran al vocablo que ataca. En efecto, se limita a decir que 'modifica el Decreto 1875n9 sin la firma del Ministro de Minas y Energía, violando el artículo 57 de la Constitución'. La expresión 'fallados' de la norma, se refiere a las decisiones que se adopten dentro de las investigaciones por contaminación marítima; así, no encuentra el Despacho la relación que exista entre el fragmento cuestionado y la previsión del canon 57 de la Carta. Por lo demás, no es posible aceptar la tesis de la modificación del Decreto 1875 de 1979 por cuanto, la facultad de investigar y fallar los mencionados procesos administrativos no es nueva, como que ya la había contemplado el Decreto 2349 de 1971.

Lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 73 tan solo reiteran lo que sobre costas, cauciones y siniestros, por culpa grave, disponían los artículos 70, 71 y 72 del Decreto 2349 de 1971, sin que se introduzca modificación alguna; por lo tanto, es evidente que se ciñen a las facultades señaladas en la Ley 19 de 1983.

Se comparten las razones que expresa el demandante para pedir la inexecutable del artículo 74, pues, se trata de la asignación de una función para la Capitanía de Puerto consistente en impedir el zarpe de los buques de bandera nacional o extranjera cuando en forma sumaria se demuestre que el armador o fletador tiene obligaciones exigibles y pendientes de pago, estando ellas garantizadas con hipoteca, o cuando tales obligaciones consten en fallos o laudos arbitrales ejecutoriados, o de última instancia, para lo cual esta disposición establece los trámites correspondientes. Lo anterior implica, sin lugar a duda, modificaciones de las disposiciones que rigen las 218 GACETA JUDICIAL Número 2422

medidas ejecutivas reguladas por el Código de Procedimiento Civil, para lo cual el Presidente no estaba facultado.

La facultad disciplinaria para la investigación y sanción por infracciones de las normas relativas a las actividades marítimas y de la marina mercante, contenida en el Título V dentro del cual se determina la competencia (art. 76), la facultad disciplinaria (art. 77), las autoridades disciplinarias (art. 78), las infracciones (art. 79), las sanciones (art. 80), la aplicación de las sanciones (art. 81) y el procedimiento (art. 82), es una atribución que tenía la actual Dirección General Marítima y Portuaria desde su organización como 'Dirección de Marina Mercante Colombiana' (Título IV, Decreto 3183 de 1952, Ley 141 de 1961 y Título VII, Decreto 2349 de 1971).

Contrariamente a lo que afirma el demandante, no es cierto que sólo pueda ser sujeto disciplinable el empleado público, puesto que tal facultad, en relación con los particulares, dimana directamente del artículo 20 de la Constitución y la Ley; de donde no se encuentra la razón por la cual el desacato, por parte de un particular a las reglamentaciones de una determinada actividad, no pueda ser sancionado. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las infracciones o los reglamentos de tránsito o la facultad que tiene el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil para sancionar a la persona que ejerza directa o indirectamente actividades aéreas, con infracción de los reglamentos aeronáuticos.

De otra parte, no puede hablarse de indemnización de la falta disciplinaria, pues, es evidente que ella se configura por la inobservancia de las leyes, decretos o reglamentos que rigen las actividades marítimas de la marina mercante.

Sobre los artículos 119, 120 y 124, que se refieren a la Navegación en general, se expresa el mismo concepto de violación señalado en relación con el artículo 2°, en cuanto a las expresiones: 'aguas jurisdiccionales', 'fluvial y portuaria', 'navegación de aguas jurisdiccionales'.

Según el demandante, es motivo adicional para solicitar la inexecutable del artículo 121, el que la navegación en aguas jurisdiccionales se rija por las disposiciones internacionales, en lo no previsto en el Decreto 2324 de 1984, o en su reglamentación. Tal previsión de la norma no crea una soberanía extranjera, pues, solo acepta su aplicación para el caso de las materias que no hayan sido reguladas, vale decir, no se subordina el orden jurídico interno al derecho internacional. Debe tenerse en cuenta que la afiliación de Colombia a organismos internacionales implica su adhesión a las normas del derecho internacional.

En contra de lo que sostiene el demandante, el artículo 114 tampoco resulta inconstitucional por señalar que el practica je es un servicio público, pues entre las atribuciones que ejercía la Dirección Marítima y Portuaria, se comprendía la de organizar y supervigilar el servicio de practica je (art. 3°, numeral 9°) en los puertos colombianos; por lo tanto, el haberlo organizado y reglamentado como un servicio público, no resulta excesivo frente a la ley de facultades. 219

Analizada la organización anterior de la Dirección General Marítima y Portuaria, se advierte que el numeral 13 del artículo 5° bajo examen, no crea una nueva función para la Dirección; sólo se la reasigna, en los mismos términos. La única diferencia estriba en que en el numeral 13 acusado, se distingue entre el transporte de cabotaje público y privado sin que tal distinción constituya modificación sustancial de la organización que ya existía, pues, tanto su regulación, orientación, control e inspección le estaban atribuidos.

Dentro de los artículos 141 a 154 se regula el transporte marítimo de carga y pasajeros, público y privado, internacional y de cabotaje, de carga general ya granel, rutas y servicios, convenios de transporte y reciprocidad de los mismos, las conferencias marítimas, la regulación del servicio, reserva de carga para el cabotaje y sus rutas, así como los informes que tienen la obligación de presentar todos los armadores colombianos sobre los servicios prestados y al transporte multimodal. Tales disposiciones, que están encaminadas a la regulación, control e inspección del transporte marítimo, no pueden configurar violación de los artículos 76-12, 118-8, 39 Y32 de la Constitución Nacional, por corresponder al concepto de reorganización autorizada por la Ley.

Los artículos 160 y 161 señalan los procedimientos para otorgar rutas y servicios y las condiciones para su autorización, lo cual constituye desarrollo de la función atribuida en el numeral 13 y corresponde a la atribución ya asignada a la Dirección General Marítima y Portuaria en el artículo 5°, numeral 5°, literal f) del Decreto 2349 de 1971. En consecuencia, para la expedición de las normas que se examinan, el Ejecutivo se ciñó a las facultades que recibió del Congreso.

El numeral 15, del mismo artículo 5° y los artículos 155 a 159, guardan íntima relación, como que en el numeral citado se señala la función de autorizar el arrendamiento y el fletamento de naves y en los artículos mencionados se indica la operancia de dicha función que estaba atribuida a la Dirección General Marítima y Portuaria en su anterior organización y correspondía al Director General autorizar a los armadores colombianos el arrendamiento o fletamento de naves (art. 4°, numeral 5, literal g).

El establecimiento de la autorización de la Dirección General Marítima y Portuaria para los contratos de fletamento y arrendamiento de Naves y su registro, es simplemente el desarrollo de la función de control de las actividades marítimas asignadas a la Dirección General Marítima y Portuaria y no conlleva la modificación de los requisitos exigidos para su celebración y validez, establecidos en los Títulos X y XI del Libro V del Código del Comercio.

Los artículos 162, 163, 164 y 165, demandados por exceso en el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 19 de 1983, se refieren a la reserva de carga para los buques nacionales, consagrada por el Decreto Legislativo 994 de 1966 y a las atribuciones de la Dirección General Marítima y Portuaria, para llevar el control y autorizar las exoneraciones. 220 GACETA JUDICIAL Número 2422

En consecuencia de lo anterior, este Despacho considera que los artículos analizados no infringen los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta, por exceso en el ejercicio de las facultades.

Los artículos 166 a 180 son desarrollo de la función prevista en el numeral 21 del artículo 5° concerniente a regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de baja mar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción. Esta facultad corresponde a la establecida en los artículos 91 a 99 del Decreto 2349 de 1971, lo que equivale a decir que la función fue reasignada dentro de la reorganización autorizada. En contra de lo que dice el demandante, no se trata de una función imprecisa, pues se entiende que ella debe ser realizada dentro del ámbito jurisdiccional señalado en el artículo 2° del Decreto 2324 de 1984.

El demandante cuestiona la inexequibilidad del artículo 196, por haber derogado sin la firma de los Ministros del ramo respectivo, los orgánicos de las entidades que cita en su libelo, y los cuales estima modificados. Como se ha analizado a lo largo de este concepto, tales Decretos no resultan modificados por el Decreto 2324 de 1984, pues cada uno de aquellos decretos regulan materias semejantes dentro de su área, sin que se hayan modificado las funciones atribuidas a otros organismos, pues, como se vio, en algunos casos, lo que se prevé es la coordinación entre las diferentes entidades. En cuanto al Decreto 2349 de 1971, cabe advertir que fue derogado en su totalidad, por el Decreto número 2324 de 1984, estando el legislador extraordinario habilitado para ello.

Por último, tampoco se consideran vulnerados los cánones 32 y 39 de la Constitución Nacional, por parte de los artículos 141 y 154, 160 y 161, pues, aunque ciertamente la intervención en un proceso económico debe ser autorizada expresamente por la ley, debe tenerse en cuenta que estas normas no comportan intervención en tal proceso, para los fines determinados por el constituyente en el artículo 32 de la Carta ni tienen los objetivos de revisión o fiscalización previstos en el artículo 39 superior, como para que la expedición de las mismas hubiera requerido de ley que expresamente así lo autorizara".

### III. IMPUGNACIONES

En oposición a la acusación en referencia se presentaron, cuando ya el Procurador General de la Nación había descrito el traslado correspondiente, dos escritos que se hallan en el expediente: uno del ciudadano Hernando Salas Ramírez y otro de los ciudadanos Felipe Vallejo Garda y Juan Manuel Prieto Montoya.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. Tratándose de acusación de un decreto extraordinario la Corte es competente, de acuerdo con el artículo 214 de la Constitución, para conocer de este negocio.

Segunda. Para el examen de la acusación en referencia es indispensable tener en cuenta la Ley 19 de 1983, que otorgó al Gobierno, facultades extraordinarias que el Decreto 2324 de 1984 "por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria" dice en su encabezamiento ejercer. 221

Es el siguiente el texto de dicha Ley:

«LEY 19 DE 1983 (septiembre 21)

*"Por la cual se reviste al Presidente de la República defacultades extraordinarias para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y las entidades descentralizadas del sector, y para modificar las normas que regulan las carreras del personal al servicio de las Fuerms Militares y de la Policía, Nacitrnal".*

El Congreso de Colombia.

DECRETA:

Artículo 1. 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) ReOrganizarel Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares;
- b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa. con atribución para suprimir. fusionar o crear organismos de esta naturaleza. y
- c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa. de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 2 Esta Ley rige desde su sanción.

Dada en Bogotá. D. E., a los seis días del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y tres.

El Presidente del Senado, *Carlos Holguín Sardi*; el Presidente de la Cámara de Representantes, *César Gavina Trujillo*; el Secretario General del Senado, *Crispín Villazón de Armas*; el Secretario General de la Cámara de Representantes, *Julio Enrique Olaya Rincón*.

República de Colombia. Gobierno Nacional, Bogotá, D. E., a 21 de septiembre de 1983.

Publíquese y ejecútese.

BELISARIO BETANCUR.

El Ministro de Gobierno, *Alfonso Gómez Gómez*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público.(E), *Florángela Gómez de Arango*; el Ministro de Defensa Nacional, *Fernando LandazábalReyes*».

"Tercera. . Sostiene el actor que el Decreto 2 3 24 de 1984 en su totalidad debe ser declarado inexecutable por haber sido expedido sin las firmas de los Ministros de Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda 'y Crédito Público, Educación Nacional, Desarrollo Económico. Minas y Energía. Agricultura, Salud Pública. Comunica222 GACETA JUDICIAL Número 2422

ciones y Obras Públicas y Transporte, del Jefe del Departamento Nacional de Planeación, de los Directores de los Departamentos Administrativos de Seguridad y de Aeronáutica Civil y del Director General de Aduanas.

A su juicio el Decreto 2324 modificó leyes, decretos y un reglamento de aduanas que fueron suscritos por uno o varios de dichos funcionarios, que en la esfera respectiva constituyen con el Presidente de la República, conforme al artículo 57 de la Carta, el Gobierno.

Sin reparar en que de ningún modo competiría al Director General de Aduanas firmar decreto alguno, estima la Corte que aunque numerosas disposiciones del Decreto 2324 se relacionen con funciones de Ministerios distintos del de Defensa o con las de Departamentos Administrativos, las normas esenciales de dicho decreto y la generalidad de su articulado conciernen primordialmente al Ministerio de Defensa, ya que versa sobre la Dirección General Marítima y Portuaria, una dependencia de tal Ministerio.

Dado que las órbitas de cada Ministerio o Departamento Administrativo, además de no estar siempre estrictamente delimitadas, guardan en algunos de sus aspectos relaciones recíprocas de diversa índole y de distintos alcances, y que de conformidad con el artículo 132 de la Carta "la distribución de los negocios, según sus afinidades, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, corresponde al Presidente de la República", no es aceptable asignar al artículo 57 de la Constitución la significación que le atribuye el actor. El proceso de creación de las normas jurídicas hallaría en aquel entendimiento fuente de obstáculos que el Constituyente no pudo desear.

No por ello, por supuesto, deja la Corte de reconocer la importancia del artículo 57 constitucional o pretende limitar indebidamente su sentido. Decretos extraordinarios que específicamente se refieran a la esfera propia de un Ministerio distinto de aquél cuyo titular lo suscriba serán, desde luego, declarados inexecutable, por infringir el artículo 57 del Estatuto Fundamental. Pero no lo serán los que, como ocurre con el 2324, regulen materias que si bien interesan parcialmente a varios Ministerios o Departamentos Administrativos estén firmados únicamente por el titular del que posea en tales materias interés primordial y general.

Cuarta. Pide también el actor que todo el Decreto 2324 sea declarado inexecutable por extralimitar las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la Ley 19 de 1983 e infringir, por tanto, los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución Política.

Simultáneamente señaló varios artículos del decreto que violan tales preceptos y algunos de ellos, otros.

Argumenta que de la exposición de motivos del proyecto que llegó a ser la Ley 19 y del texto de ésta no se desprenden facultades 'para modificar el Código de Comercio, para dictar normas generales sobre Marina Mercante, reserva legal de carga, o para intervenir en la industria privada del transporte marítimo'.

Sin establecer ahora si esas modificaciones efectivamente se cumplieron, no pugnarían necesariamente con el entendimiento tradicional de la corporación, en el 223

sentido de que el ejercicio constitucional de las facultades extraordinarias puede implicar la adopción, modificación o derogación de normas en campos no previstos por el legislador al otorgarlas.

Es frecuente y del todo acorde con el ordenamiento jurídico -dijo, por ejemplo, la corporación en la sentencia número 70, de 19 de julio de 1984 (Radicación 1140) que el legítimo ejercicio de facultades extraordinarias de nacimiento a normas que pugnan con otras existentes, las cuales resultan así derogadas, aunque ello no hubiere sido previsto expresamente en la Ley que concedió las facultades de que se trate'.

El razonamiento del actor al respecto no sustenta la declaración de inexecutable de todo el decreto. Se limitará la Corte a examinar la acusación de extralimitación de las facultades extraordinarias con respecto a los muchos artículos del decreto sobre los cuales fue formulada de modo específico.

Para efectos de ese examen, en lo concerniente a las facultades extraordinarias, pone la Corte de presente la amplitud de las conferidas por la Ley 19 'Reorganizar el Ministerio de Defensa', es decir, organizarlo de nuevo, permite al legislador extraordinario cambiar según su voluntad -dentro de los límites impuestos por los preceptos constitucionales y por la finalidad indicada- las normas que regían esa organización. No puede sorprender, por tanto, que en ejercicio de dicha facultad haya adoptado disposiciones que alteran tal organización en los campos marítimo y portuario y que derogan providencias como el Decreto 3183 de 1952, que creó la División de Marina Mercante como dependiente del Comando de la Armada y el Decreto 2349 de 1971, que en ejercicio de las facultades extraordinarias dadas al Presidente de la República por la Ley 7ª de 1970, también 'para reorganizar el Ministerio de Defensa', creó la Dirección 'Marítima y Portuaria'.

Por sentencia de 29 de marzo de 1982 (Radicación 886, Magistrado ponente, doctor *Carlos Medellín*) la Corte declaró executable todos los artículos .....muy numerosos-del citado Decreto 2349 de 1971 que habían sido acusados.

Quinta. Se analizarán a continuación los artículos del Decreto 2324 o los fragmentos de ellos que individualmente han sido objeto de cargos formulados por el actor.

Artículo 2º El artículo 12 del Decreto 2349 determinó la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria e incluyó en ella, en forma genérica (las aguas interiores, espacios marítimos jurisdiccionales, plataforma, continental, ríos limítrofes navegables, costas, riberas y puertos de la República".

El artículo en referencia precisó tales normas mediante el señalamiento de los ríos limítrofes y la mención específica de "las aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción, islas, islotes y cayos".

Tales precisiones -varias de las cuales están destinadas a tomar en cuenta la Ley 10 de 1978 (en lo relativo, por ejemplo, a la zona económica exclusiva) y la Ley número 2422

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar-, lejos de implicar extralimitación de las facultades extraordinarias constituyen evidente ejercicio de ellas.

Lo mismo puede afirmarse del párrafo 1º, que concuerda con la estipulación del numeral 1 del artículo 9º de la citada Convención, y con el párrafo 2º, que es obvio complemento del resto del artículo en referencia.

Como lo expresa la vista fiscal, la jurisdicción que fija este artículo no es incompatible con funciones del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, de la Dirección de Navegación y Puertos de ese Ministerio, de la Empresa Puertos de Colombia y de la Empresa Colombiana de Navegación y Dragados, ya que cada entidad las cumple en la esfera que le es propia y debe coordinarlas con las de las demás.

No encuentra la corte que el artículo 2º infrinja el artículo 3º de la Constitución, ni los artículos 10 y 16 de la misma, puesto que de ninguna manera puede entenderse que las precisiones que él establece con respecto a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria impliquen modificar los límites de la República. El derecho internacional tiene reconocido que la jurisdicción nacional se extiende a las sedes de las misiones diplomáticas permanentes, a las aeronaves y a los buques.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar-que aunque aún no ha sido ratificada por Colombia es documento de singular autoridad en la materia-estipula en su artículo 92 que "los buques navegarán bajo el pabellón de un solo Estado y, salvo los casos excepcionales previstos de modo expreso en los Tratados Internacionales o en esta Convención, estarán sometidos, en Alta Mar, a la jurisdicción exclusiva de dicho Estado" y en su artículo 94 que "Todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón" .

. Tampoco halla que vulnere los artículos 5º, 7º, 182, 187, 194 y 197 de la Carta. La jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria en nada cercena ni desconoce la de los Departamentos, Intendencias y Comisarías, ni las de los municipios. Es ejercida en su órbita y las de las entidades seccionales en las suyas, así como el Departamento de Aeronáutica Civil y el Inderena, por ejemplo, cumplen las suyas sin perjuicio de los de las Gobernaciones, Intendencias, Comisarías y Alcaldías, y de las de las Asambleas y Concejos.

La Corporación no considera fundada, además, la acusación de violación del artículo 61 de la Constitución, por virtud de que el artículo -del decreto dispone que el Director General Marítimo y Portuario ha de ser "Oficial de Insignia de la Armada Nacional, en servicio activo". La jurisdicción que ejerce ese funcionario, aunque sea un oficial de la Armada en servicio activo, no es de carácter militar, sino puramente civil. No equivale a funciones de mando o de servicio dentro de la jerarquía de las Fuerzas Militares. Corresponde a las atribuciones no militares que le asigna el Decreto 2324, cumplidas en los términos del mismo. De otra parte, mientras un militar ejerce funciones civiles está desisvestido de autoridad militar.

Debe señalarse, además, que el artículo 34 del Decreto 2349 del 71, equivalente al 'JO del 2324, fue declarado exequible por la Corte en la ya mencionada sentencia de 29 de marzo de 1982.

Artículo 3° Según el actor infringe los artículos 20, 76 (cláusula general de competencia), 76-12 y 118-8 del Estatuto Superior. Todo ello porque la Ley 19 facultó al Presidente de la República para reorganizar el Ministerio de Defensa, pero no para "definir las actividades marítimas".

Ya en el artículo 13 del Decreto 2349 de 1971 se habfan señalado, pero en forma general, las actividades marítimas.

Dice así dicho artículo:

"Se consideran actividades marítimas todas aquellas que se efectúan en el mar territorial, zonas adyacentes, suelo y subsuelo pertenecientes a la plataforma continental y en las costas y puertos de la República, relacionadas con la navegación de altura, de cabotaje, de pesca científica, con buques nacionales y extranjeros o con la investigación y extracción de los recursos del mar y de la plataforma".

La norma en referencia del 2324 hace una enumeración específica. Se ejerció así claramente la facultad de modificar las disposiciones que regían la Dirección General Marítima y Portuaria. Tal enumeración era aconsejable, a fin de dejar identificadas, con mayor propiedad y precisión que en el artículo mencionado del 2349, las actividades con respecto a las cuales posee jurisdicción la citada dirección.

No son aceptables, por tanto, los cargos contra este artículo.

Artículo 4° Se acusa la expresión "y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento".

El Decreto 2349 de 1971, en sus artículos 3° y 14, asignaba a la Dirección General Marítima y Portuaria las funciones de regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas. El artículo ~ del 2324 no le fija nuevas competencias generales. No ha habido en este aspecto siquiera "reorganización", para lo que había facultades, y no cabe, por tanto, estimar que se haya incurrido en extralimitación alguna.

Las funciones de "regulación" es decir, de dictar normas de carácter general en una esfera de las actividades nacionales, pertenecen al legislador, conforme al artículo 76-1 de la Carta. Su atribución a la Dirección General Marítima y Portuaria lesiona ese precepto constitucional.

La expresión "*para su cumplimiento y*" infringe el artículo 120-3 de la Carta, puesto que da lugar al equívoco de que por "*los reglamentos*" se entiendan tanto los de orden interno que puede dictar la Dirección referida como los constituidos por los decretos reglamentarios cuya expedición es una de las atribuciones del Presidente de la República en cuanto suprema autoridad administrativa.

En consecuencia, la corporación declarará inexecutable el vocablo "*regulación*" y la expresión "*para su cumplimiento*" y exequible el resto de la fracción acusada de este artículo.

Artículo 5° **La** vista fiscal muestra que con excepción del numeral 25 los demás acusados de este artículo contienen disposiciones que en otros términos había consagrado el Decreto 2349 de 1971. Así el artículo 3°-8 de dicho Decreto corresponde al numeral 2; los artículos 4°, 5°, literales b) y h) y ~-8 al numeral 6; los artículos 3°-10; 4°-5 literal e) y 8°-3 al numeral 7; los artículos 9°-8 y 3°-4 al numeral 8; el 3°-16 al numeral 10; los 3°-9, ~-4, 15 y 4°-4 al numeral 11; los 3°-1-15, 8°-5-6 Y 15 al numeral 12; los 13-5 literales f) y h) y 3°-2-11-15-20 al numeral 13; los 3°-13 y 4°-5 literal a) al numeral 14; los 3°-12 Y 4°-5 literal g) al numeral 15; el 3°-14 al numeral 16; los 3°-13 y 4°-5 literal a) al numeral 17; el 3°-19 al numeral 18; los 3°-21 y 110 a 121 al numeral 20; los 91 a 97 al numeral 21; los 3°-17 y 4°-5 literal d) al numeral 22; los 3°-2-17 y 4°-5 literal d) al numeral 23; los 8°-5 y 9°-8 al numeral 24; los 4°-5 literal a); 3°-17 y 10-4 literal a) al numeral 26, los 9°-9 y 3°-18-24 al numeral 27, y los 3°-22 y 6°-7 al numeral 28.

De acuerdo con lo expresado sobre "*regulación*" en el artículo 4° del Decreto 2324, la palabra "*regular*" que figura en los numerales 2, 7, 8, 13, 20, 21, 22 Y 23, desconoce el precepto constitucional consagrado por el artículo 76-1.

El numeral 14 vulnera los artículos 12, 26 Y 44 de la Carta, puesto que asigna a una simple dependencia de un ministerio funciones que corresponden al Gobierno, dentro del marco que las leyes determinan. Aunque el numeral 25 ("*fijar las tarifas por concepto de prestación de servicios conexos y complementarios con las actividades marítimas*") introduce disposición que no se hallaba en el Decreto 2349 del 71, tal disposición concuerda con la del numeral 17 ("*autorizar las tarifas de fletes para transporte marítimo internacional, de cabotaje y las tarifas de pasajeros para embarcaciones de turismo*"). Además en cuanto llena un vacío y complementa normas preexistentes, atiende el propósito de "reorganizar", objeto del Decreto 2324.

De otra parte el numeral 25, al igual que el 17, se apoya en el inciso tercero del artículo 39 de la Constitución, conforme al cual "podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos". Aunque en el numeral 25 se faculta a "*fijas las tarifas*" y en el 17 a "*autorizarlas*", en el fondo ambos cumplen la función de "*revisar*" y de "*fiscalizar*" las correspondientes tarifas, principalmente la primera de tales funciones. **La** revisión de las tarifas lleva en últimas a imponer las que la Dirección juzgue apropiadas. No cabría, por lo demás, en este caso, derivar diferencias sustanciales del empleo de verbos distintos, como "*fijar*", "*autorizar*", "*revisar*" y "*fiscalizar*". Afirmar, por ejemplo, que "*fijar*" implica necesariamente que la Dirección tome la iniciativa de establecerlas, crearlas o determinarlas, al paso que al "*autorizar*" dicha autoridad se limita a aprobar las que le sean sometidas, es una distinción de carácter puramente semántico que no afecta la esencia de la cuestión. Bastaría que la dirección pidiera, como requisito para "*fijar*", que se le propusieran para que tal distinción careciera del alcance necesario para derivar de ella consecuencias de importancia frente al artículo 39 de la Carta. Así mismo, la función de "*revisar*" implica, en forma indirecta pero real, las de "*autorizar*" y "*fiscalizar*".

En consecuencia, la Corte declarará exequibles los numerales acusados de este artículo, con excepción del numeral 1 ... y de la palabra "replaz" de los numerales 2, 7, 8, 13, 20, 21, 22 y 23.

Artículo 7° En concepto de la Corte la inexecutableidad de la frase acusada de este artículo, por lesionar al artículo constitucional 120-3, se limita a la expresión "sobre la ejecución de las normas de este Decreto".

Al declarar simultáneamente exequible "los Reglamentos dictados por el Director General Marítimo y Portuario" queda establecido que los reglamentos son los de orden interno que se hacen dentro de la competencia de los órganos administrativos y no los correspondientes a materias que se encuentren en el campo de la potestad reglamentaria de las leyes, propia del Presidente de la República.

En concordancia con ello la corporación declarará inexecutable en el párrafo del artículo 7° la frase "solo la que tiene", se exceptúa tal, si bien y la palabra "disposiciones", y exequible el resto del artículo: "la palabra reglamentos comprende ... todas y cada una de las reglas, circulares ... y demás instrucciones que el Director Marítimo expida en orden a la aplicación y cumplimiento del presente Decreto".

Artículo 11. Las palabras "oficio" del numeral 1 concuerda con la abstracción dada a la Dirección General Marítima y Portuaria por el numeral 27 del artículo So, ya considerada constitucional:

44 Adelantar y fallar las investigaciones por violación de las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, por violación a otras normas que regulan las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes".

Tales palabras no infringen el artículo 55 de la Carta, dado que su alcance está limitado a la esfera policiva, que el Decreto 23 de 1971 había asignado a la Dirección tantas veces mencionadas. Tampoco el 187-9, puesto que el Decreto 232... es ley en sentido material.

En el citado fallo de 29 de marzo de 1982 la Corte declaró exequible las palabras 44 fa 110s pronunciados del artículo 3°-18; "faUos en segundo grado" del "°\_8, y "dictar fallos en primer grado" del "°-9, disposiciones todas del Decreto Extraordinario número 23 de 1971.

La expresión acusada del numeral 5 "o las reglamentaciones especiales de lo. DireccWn General Marítima y Portuaria" es inexecutable, por lesionar los artículos 55 y 26 de la Carta. . .

El numeral 6° es exequible. Le es aplicable lo anteriormente dicho acerca de las palabras "o fallos" del numeral 1°.

La frase acusada del numeral 7 "dicl sr las reglamntat: itmes" no pugna con la Carta, ya que se refiere a "reglamentaciones" dirigidas "al cumplimiento tú los 228 GACETA JUDICIAL Número 2422

*objetivos y funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria" y no a disposiciones correspondientes a la esfera de la potestad reglamentaria presidencial.*

La frase acusada del numeral 9 pugna, como lo ha sostenido el actor, con los artículos 55, 78-2 y 120-20. El legislador no puede asignar al Director General Marítimo y Portuario, ni a ningún otro funcionario, parte de las atribuciones sobre dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales y sobre nombramiento de los agentes diplomáticos de la República. Con respecto a la parte acusada de este numeral la Corte no comparte el concepto del Procurador General.

Artículo 15. El numeral 2 ("programar y controlar todas las investigaciones oceanográficas en aguas jurisdiccionales en coordinación con las entidades públicas y privadas") concuerda con el numeral 2 del artículo 5°, que tiene antecedentes, como ya se indicó, en el artículo 3°-8 del Decreto 2349 de 1971. La reorganización de la Dirección General Marítima y Portuaria no podía olvidar aspecto tan promisorio de las actividades marítimas como el constituido por las investigaciones oceanográficas. Es clara la correspondencia de esta disposición con las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 19.

Al numeral 9 ("coordinar las labores docentes y de entrenamiento que en el campo de la oceanografía e hidrografía realicen las personas o instituciones colombianas públicas o privadas") son aplicables similares afirmaciones. Su antecedente son los artículos 3°-1-15, 8°-5-6 y 15 del Decreto 2349 de 1971.

Artículo 17. El numeral 3 es desarrollo de la función atribuida a la Dirección General Marítima y Portuaria por el numeral 11 del artículo 5°.

"Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y 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 comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan".

Se limita el numeral 3 del artículo 17 a asignar a la Dirección de Gente y Naves la labor de "tramitar las licencias para gente de mar y personal de tierra de la navegación y los certificados para infracciones marítimas". La expresión acusada "y personal de tierra de la navegación" se relaciona con el artículo 139 que dice:

"Forma parte del personal de tierra de la marina mercante el dedicado a ejercer profesión u ocupación relacionada con las actividades marítimas, fluviales o portuarias".

La frase "y compra, construcción o alteración" del numeral 4 el mencionado artículo 17 concuerda con el numeral 7 del artículo 5° del Decreto 2324. Si la corporación ha considerado que dicho numeral no extralimita las facultades extraordinarias, no podrá estimar que la frase acusada del artículo 17-4 las propase.

Artículo 20. A la frase acusada "y dictar fallos de primer grado", del numeral 8 son aplicables las afirmaciones que al tratar la expresión "o fallos" del artículo 11 se hicieron en favor de su constitucionalidad. 229

Artículo 70. Se halla acusada la palabra "*fallados*", la cual se declarara exequible por las mismas razones que la expresión "o fallos", al igual el numeral 6 del artículo H' y que la frase "*dictar fallos de finimer*" del numeral 8 del artículo 20.

Artículos 25, 26 y 27. Establecen las normas generales de los procedimientos para investigaciones de accidentes o siniestros marítimos, que se desarrollan en los artículos siguientes, del 28 al 35.

La acusación del actor consiste en que estos tres artículos y los siguientes ya mencionados extralimitan las facultades conferidas por la Ley 19. Considera además que el artículo 27 es lesivo del 61 de la Carta.

A los artículos en referencia corresponden el 27, el 38 y el 39 del Decreto Extraordinario 2349 de 1971, que se encuentra entre los que fueron declarados exequibles por la Corte, en la sentencia de 29 de marzo de 1982.

El artículo 25 del 2324 no presenta con el 37 del 2-49, sino mínimas diferencias de redacción.

El 26 del 2324 agrega a lo dispuesto en el del 23-49:

a) La inclusión de "La Ley" entre los instrumentos o hechos que además de los tratados y convenciones internacionales y de la costumbre nacional o interracional definen los accidentes o siniestros marítimos;

b) La aclaración de que los tratados o convenios de que se trata pueden "estar o no suscritos por Colombia", y

c) La enumeración no taxativa de los accidentes o siniestros marítimos: el naufragio, el encallamiento, el abordaje, la explosión o el incendio, la arribada forzosa, la contaminación marina, al igual que toda situación que origine un riesgo grave de contaminación marina y los daños causados por naves o artefactos navales a instalaciones portuarias.

Tales adiciones son precisiones que atienden la razón de ser del Decreto 2324. "reorganizar la Dirección General Marítima y Portuaria",

Alega el actor que facultades extraordinarias para "reorganizar la Dirección de Defensa" son insuficientes para establecer normas sobre investigación de accidentes o siniestros y que el hecho de que tales normas ya rigieron en lo esencial "fue el fin" la extralimitación en que incurrió el Decreto 2349 de 1971. Agrega que en la sentencia de marzo del 1982 la Corte se apoyó "en razones diferentes, de las de extralimitación de las facultades".

Los siguientes apartes de esa sentencia indican que es de toda infundada tal afirmación del actor:

HA la Dirección General Marítima y Portuaria se le determina una estructura administrativa, y se le otorga competencia, entre otras cosas, para conocer de los accidentes que ocurran en los puertos con motivo de operaciones navales. Bueno es advertir que esa competencia ya existía en la antigua Dirección de Marina Mercante 230 GACETA JUDICIAL Número 2422

Colombiana, entidad a la cual vino a sustituir la Dirección General Marítima y Portuaria. Es ésta una función típicamente policiva, no militar, y específicamente destinada a controlar el movimiento de las naves en los puertos y esclarecer los accidentes que en tal movimiento se puedan producir. Como esa intervención de la dependencia del Ministerio de Defensa requiere de reglamentación legal porque no puede haber empleos sin funciones debidamente asignadas, el Decreto en referencia en su Título Sexto establece un procedimiento completo para las 'investigaciones por accidentes y siniestros', como lo indica el título en su primera parte. Entonces se tiene que el Decreto Extraordinario 2349 de 1971, crea un organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, en reemplazo de otro que también pertenecía a este Ministerio, le asigna unas funciones de investigación con objeto específico y establece un procedimiento para sus actuaciones de tal naturaleza.

En otras palabras, el legislador extraordinario, al-acer uso de sus facultades para reorganizar el Ministerio de Defensa, le reasignó a éste ciertas funciones de policía administrativa para que las ejerciera a través de la Dirección General Marítima y Portuaria. ¿Podía hacerlo sin exceso de las facultades recibidas? Muchas veces se ha dicho que la atribución de reorganizar una dependencia del Estado, implica la facultad de organizarla de nuevo, acomodando su estructura a las exigencias' del seMcio que debe prestar, desde luego sin perder de vista los objetivos propios de la institución reorganizada. Por manera que si el Ejecutivo, al reorganizar el Ministerio de Defensa, para lo cual el legislativo lo había autorizado, le atribuyó de nuevo a una de sus dependencias funciones de policía marítima y-fluvial, con ello no se extralimitó en el uso de las facultades recibidas, ni se desvió de los objetivos institucionales de la dependencia reorganizada".

En dicha sentencia se examinaron los artículos 37 a 74 frente a los artículos 16, 25,55,58,61, 120-7y 167delaConstitución, perotambiéncomoquedacomprobado, ante los 76-12 y 118-8 de la misma.

Los artículos 25, 26 y 27 puntualiza normas preexistentes. Las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 19 se han ejercido en ellas simplemente para las tres adiciones antes enumeradas, en forma que lejos de significar extralimitación de aquéllas representa ínfimo uso de tales facultades.

No tiene base alguna el aserto de que reproducen en lo esencial normas que eran inexequibles por extralimitación de las facultades de la Ley 7 de 1970, ya que esas nonnas fueron declaradas exequibles por la Corte tomando expresamente en cuenta, entre otros que también fueron considerados, el cargo de extralimitación.

En cuanto a la acusación según la cual el artículo 27 infringe el artículo 61 de la Carta, por atribuir la investigación y fallo de los accidentes o siniestros marítimos en segunda instancia alDirector General Marítimo y Portuario, funcionario que conforme al artículo <f ha de ser oficial de insignia de la Armada Nacional en serviCio activo, baste reiterar lo expuesto al respecto con relación al artículo 2°.

*Artículos 28,29, 30, 3-, 32, 33 Y34.* Estos artículos, que forman el Capítulo 11, --de los tribunales", del Título IV, "*Procedimientos para investigaciones de accidentes o siniestros marítimos*" del 2324 de 1984, reiteran, revisadas, normas de los 231

artículos 40 a 43 del Decreto 2349 de 1971, que se encuentran entre las que la Corte declaró exequibles en la sentencia de 29 de marzo de 1982.

El Tribunal de Capitanes tiene en ambos decretos carácter de asesor. Difieren en que el del Decreto de 1971 sólo podía constituirse en puertos de Primera Categoría y en que estaba integrado 'no por tres sino ,por sólo dos "capi-nes de altura o ingenieros jefes u oficiales de la Armada Nacional en servicio activo o en uso de buen retiro".

Difieren, además en que la actuación del establecido por el Decreto 2349 no era indispensable en accidentes o siniestros menores -salvedad que no hace el 2324-y en que éste consagra que también puede ser miembro del respectivo Tribunal "*perito naval inscrito, de lo, categoría A o equivalente*".

En cuanto a la designación de los miembros del Tribunal las disposiciones son las mismas, excepto que el Decreto 2324 prevé que "Si la persona designada estuviese impedida para desempeñar la función o se excusase de prestar el servicio o no tomare posesión oportuna, o no cumpliera con su encargo dentro del término señalado, se procederá inmediatamente a su reemplazo, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar por incumplimiento de los deberes del cargo de auxiliar de la justicia, conforme a la Ley".

El artículo 30 consagra normas sobre impedimentos y recusaciones, que no figuraban expresamente en el Decreto 23-1-9. En lo esencial disponen que el Capitán de Puerto y los miembros del Tribunal de Capitanes son recusables por las causales previstas en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil puesto que tal artículo era también aplicable dui'anté la vigencia del Decreto 23-49, en realidad 'la innovación radica únicamente en haber consagrado en forma expresa normas que regian por su carácter de generales y a falta de otras especiales.

Este artículo reglamenta también el procedimiento aplicable si es recusado el Capitán de Puerto según éste acepte o no la procedencia de la causal.

El artículo 31, sobre posesión, 'es similar al 42 del 2349, e incluye la de los peritos y traductores .

■

El artículo 32, sobre funciones de Tribunal de Capitanes, es muy semejante al 43 del 2349. Agrega a éste .las normas sobre dictamen pericial, incorporadas al numeral 4.

La ~ista fiscal estima inexecutable los literales b) y c) del numeral 4 del artículo 32, por extralimitar las facultades extraordinarias al no concordar con los artículos 233 y 237 del Código de Procedimiento Civil. No comparte, la Corte ese parecer, ya que, tratándose de investigación de carácter policivo y no judicial, el legislador extraordinario no afectó normas del mencionado código.

El artículo 33, sobre perito adicional, y el 34 sobre honorarios de los miembros del Tribunal de Capitanes y de los peritos, consagran disposiciones que no se hallaban en el Decreto 21'49, „pero que vienen a subsanar omisiones de que adoleda tal Decreto~ 232 GACETA JUDICIAL Número 2422

Dado que los artículos 28 a 34 reiteran normas que se hallaban en vigor y que la corporación había declarado exequibles, y complementan tales normas en forma claramente encaminada a precisarlas convenientemente y a llenar vacíos de ellas, estima la Corte que contribuyen debidamente a la finalidad de "reorganizar" la Dirección en referencia y que no extralimitan las facultades extraordinarias de que trata la Ley 19, ni infringen precepto alguno de la Carta.

Artículos 35 a 51. Con excepción de los artículos 49 (salvo la parte final) y 51, constituyen revisión de los artículos 44 a 55 del Decreto 2349- de los declarados exequibles por el fallo de la Corte de 29 de marzo de 1982.

La parte final del artículo 49 ("En los casos en que resulten hechos que deban ser investigados por jurisdicción penal se compulsará copia de lo actuado al juzgado de reparto correspondiente") sustituye por "jurisdicción penal" la expresión "jurisdicción ordinaria o especial" que figuró en el artículo 55 del Decreto 2349 de 1971.

El resto de dicho artículo, sobre traslado de pruebas, altera el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, ya que obliga al juez de conocimiento a apreciar sin más formalidades pruebas practicadas no en un proceso judicial sino en diligencias policivas. Piensa la Corte que el legislador extraordinario incurrió así en extralimitación de las facultades extraordinarias para reorganizar el Ministerio de Defensa.

Estima además que también el artículo 51, sobre interrupción de prescripción, extralimita tales facultades. Dicho artículo no concuerda con el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, sobre la materia.

Las modificaciones que introducen los artículos 35 a 48 y 50 atienden el propósito de perfeccionar las normas procedimentales aplicables a las investigaciones sobre accidentes o siniestros marítimos, dando mayor precisión y reglamentando de modo más detallado cada una de las etapas del proceso correspondiente.

Tales modificaciones robustecen en general las garantías para hacer valer los derechos de las partes y favorecen el establecimiento de las responsabilidades del caso. A ello atiende la reglamentación más pormenorizada que en el 2349 de la iniciación de la investigación, del auto inicial, de la primera audiencia, de los interrogatorios, de los peritajes, de los hechos a establecer y del alegato de conclusión y la introducción de normas sobre presunción de confesión y sobre alegato de conclusión.

En lugar de la norma del artículo 50 del 2349 según la cual la investigación debería perfeccionarse en un término de ocho días prorrogables, a juicio del Tribunal de Capitanes, por otro igual, el artículo 44 establece que "concluida la investigación y practicadas todas las pruebas" se declarará cerrada la investigación y dará traslado a las partes por tres días para que aleguen de conclusión. El artículo 50 fija término de seis meses desde el comienzo de la investigación para que el Capitán de Puerto proceda a dictar fallo.

También en los artículos 35 a 48 y en el 50 se reiteran, complementan y reglamentan en forma más detallada disposiciones ya declaradas exequibles por la Corte. No encuentra la corporación que los cambios introducidos en su conjunto, o algunos de ellos en particular, puedan considerarse como determinantes de extralimitación

mitación de las facultades extraordinarias o que vulneren norma alguna del Estatuto Superior.

Acercas de los artículos en referencia, y de los demás relativos a los procedimientos para investigaciones de accidentes o siniestros marítimos, conviene recordar: lo dicho por la Corte en su sentencia de 2 de marzo de 1982:

"Poder de policía, función de policía y fuerza pública de policía son tres conceptos muy relacionados entre sí pero diferenciados. El primero es genérico, el segundo y el tercero son sus manifestaciones concretas. La *función de policía* se encuentra en las normas de la Carta que dan al Gobierno, facultades de intervención en las actividades de las personas, o que las sujeta a su inspección y vigilancia. Tal es el sentido de la institución que se distingue con el nombre de *policía administrativa*, es la índole, por ejemplo, de las facultades que ejercen las superintendencias. La *fuerza pública de policía* es el cuerpo destinado fundamentalmente a prevenir las perturbaciones del orden y brindar su apoyo material a las autoridades que lo requieran para el ejercicio efectivo de sus funciones.

En lo que se refiere a las normas que se examinan, éstas le asignan a la Dirección General Marítima y Portuaria ciertas funciones de policía relacionadas con los accidentes o siniestros marítimos, que, sin duda, corresponden al poder de policía. Tienen carácter de policía administrativa, por la fundación en sí misma y por la naturaleza del órgano al cual se le asignan. De otra parte, el carácter de los hechos cuya investigación se les atribuye, exige conocimientos y pericias especializados, indispensables para el acierto en el ejercicio de esas funciones, de ahí que su cumplimiento se confíe al sector del Ministerio de Defensa dedicado al estudio y la práctica de las actividades marítimas. Ningún otro organismo de la administración podría desarrollar esas funciones con la misma idoneidad, ni cumplirlas con la misma eficacia. La naturaleza de los hechos que se deben investigar exige que la correspondiente función se asigne con criterio de especialización.

*Jurisdicción, competencia.* La competencia conferida a la Dirección Marítima y Portuaria para conocer de los accidentes marítimos con fines investigativos, es condición esencial para el ejercicio de las funciones aludidas, pero además implica jurisdicción.

En varias oportunidades la jurisprudencia ha reconocido la complejidad del término jurisdicción, y del concepto que contiene, en su aplicación práctica. En sentencia del 27 de septiembre de 1969, la Corte manifestó:

'La función jurisdiccional, aparentemente simple en su concepción, como la potestad que tienen los jueces para administrar justicia, tiene su intrínseca complicación al tratar de limitar el campo de cada una de las ramas del poder público en lo que se denomina jurisdicción'.

Se ha dicho también que la jurisdicción puede entenderse en sentido amplio 'como la potestad pública de conocer de los asuntos administrativos, civiles, penales y comerciales y decidirlos con arreglo a las leyes', y que también puede entenderse en sentido estricto como 'el poder del Estado ejercido a través de los tribunales y jueces'. La primera acepción es la que se utiliza cuando se dice "por ejemplo, que ciertos hechos" (2B GACETA JUDICIAL Número 2422)

o personas se hallan bajo la jurisdicción de determinados funcionarios de la administración por razón de su localización física, en el sentido de que se encuentran sujetos a su autoridad. Pero también se afirma que sólo los administradores de justicia tienen jurisdicción, en cuanto dicen el derecho. Ciertas actuaciones de policía, como las que disponen las normas sobre investigación de accidentes marítimos, suponen jurisdicción en su órbita propia y, en consecuencia, capacidad para conocer y decidir sobre ellos. De ahí que haya sido necesario establecer un procedimiento para su desarrollo. En la misma sentencia del 9 de abril de 1970, aludiendo a la naturaleza jurídica de esta clase de procesos policivos, la Corte también afirmó:

'El poder de policía precisamente es llamado, dentro de la administración, a cumplir esa especie de funciones jurisdiccionales, tan diferentes, según lo expuesto atrás, de las que competen a los jueces, pero también tan próximas a éstas por cuanto se desarrollan igualmente sobre el examen de unos hechos o conductas y su confrontación con la ley, y terminan con una decisión de obligatorio cumplimiento'.

A lo cual se agrega que esos hechos o conductas sujetos al poder de policía, en la función jurisdiccional así entendida, sólo pueden ser definidos por la ley, que es la llamada a diferenciar entre los delitos, propiamente dichos, cuyo conocimiento corresponde a los jueces ordinarios, y las contravenciones que se asignen a la competencia de las autoridades de policía.

El carácter de las actuaciones de los funcionarios de la Dirección General Marítima y Portuaria, en su función de investigadores de accidentes, sus objetivos y propósitos legalmente establecidos, explican la razón de ser de los procedimientos prescritos por el Decreto 2349 de 1971, ya que el proceso investigativo que les corresponde adelantar no puede quedar a su arbitrio sino que requiere de dichas normas, para garantía y seguridad de los intereses de todas las personas afectadas a cualquiera investigación de esa especie. Por eso también es correcto que se obligue a la aplicación de las técnicas consagradas en los códigos de procedimiento. El proceso investigativo está proveniente como una unidad, tiene determinado el momento de su iniciación, previstos sus pasos, términos, y medios probatorios, establecidos instancias y recursos y señalada su culminación en providencias llamadas fallos, porque en efecto lo son en cuanto contienen los elementos propios de toda investigación y definen sus resultados.

Pero esto no tipifica la actividad de aquellos funcionarios como judicial, porque el contenido de sus decisiones debe limitarse a lo propio de su objetivo legal, incluida la declaración de culpabilidad con respecto a los accidentes investigados, y el avalúo de los daños ocurridos con tal motivo.

Así vistas las normas acusadas, y ubicadas sus disposiciones en la órbita que la ley les señala, que es, se repite, únicamente la investigación de los accidentes con fines de esclarecer sus hechos, en vista de sus circunstancias y sus causantes, no se encuentra en ello violación del artículo 55 de la Carta, como tampoco del 58 ni del 61, ya que las actuaciones de la Dirección General Marítima y Portuaria no tienen carácter judicial, aunque ofrezcan características jurisdiccionales, en cuanto gestoras de un proceso investigativo para establecer si se cumplieron o no las normas de la

Marina Mercante Colombiana sobre navegación y las circunstancias materiales y humanas de "los accidentes o siniestros que hayan ocurrido".

La Corte reitera el carácter puramente policivo y no judicial de los Procedimientos y Sanciones nuevamente consagrados en los Títulos IV y V del Decreto 2324 de 1984.

, *Artículo 51 a 66*. Estos artículos, integrantes del Capítulo IV, *recursos*, del Título IV del Decreto 2424, corresponden a los artículos 56 a 65 del Decreto 2349, que también fueron declarados exequibles por la Corte en la sentencia de 29 de marzo de 1982.

Los cambios introducidos por los del Decreto 2324 son:

a) A la norma según la cual contra las decisiones adoptadas en el curso de audiencia solo procederá el recurso de reposición interpuesto verbalmente en ella misma, se agrega que tal recurso se resolverá en dicha audiencia, una vez oídas las partes presentes, cuyas alegaciones no podrán exceder de diez minutos, y que no obstante los autos o pronunciamientos que decidan incidentes de nulidad y recusación del Capitán de Puerto serán susceptibles de apelación;

b) Se aumenta de tres a cinco días a partir de la notificación, personal o por edicto, del fallo, el término para interponer los recursos de reposición y de apelación;

c) Se aclara que el recurso de apelación podrá interponerse directamente o como subsidiario del de reposición;

d) Se dispone que los recursos deberán reunir los requisitos de que trata el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, que de no reunirlos, el funcionario competente los rechazará, y que contra el rechazo procederá el recurso de queja ante el Director General Marítimo y Portuario;

e) Se establece que para la práctica de pruebas en la apelación se señalará término no mayor -de treinta ni menor de diez días;

f) Se consagra el otorgamiento de plazo de cinco días, una vez vencido el término para practicar pruebas o si éstas no fueron procedentes, para que las partes aleguen la conclusión, y

g) Se determina que las multas que se impongan prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva.

Son todos cambios que no solo llenan vacíos en las normas sobre la materia sino que dan mayor amplitud a las garantías procesales en lo concerniente a los recursos.

Con el criterio que viene considerando las disposiciones procedimentales, la Corte no encuentra que los artículos 51 a 66 extralimiten las facultades extraordinarias, ni vulneren precepto alguno del Código Superior.

*Artículos 67a 69, 71a75*. Los artículos 67 a 70 (del cual solo fue acusado el término "fallado") constituyen el Capítulo V, *Procedimientos Especiales*, y los artículos 71 a 75 el Capítulo VI, *Disposiciones Comunes*, del Título IV del Decreto 2324. 236 GACETA JUDICIAL Número 2422

Los primeros corresponden a los artículos 66 a 69 y los segundos --excepto el 74a los 70 a 74 del Decreto 2349. Unos y otros fueron declarados exequibles en la sentencia del 82.

El artículo 74, *Negación de Zarpe*, establece normas que van considerablemente más allá de las medidas cautelares del Libro IV del Código de Procedimiento Civil y a juicio de la Corporación excede, en consecuencia, las facultades extraordinarias de la Ley 19.

Las diferencias entre los artículos pertenecientes al Capítulo V del 2324 y sus similares del 2349 radican en que aquéllos disponen que habrá un término de cuatro meses para que una vez perfeccionada la investigación el expediente sea remitido a la Capitanía de Puerto de Primera Categoría, a la cual corresponde cerrarla y fallarla en primera instancia, y establecen (artículo 70) un procedimiento especial para las investigaciones por contaminación.

Las diferencias entre los pertenecientes al Capítulo VI del 2324 -sin incluir, desde luego, el 74-y las correspondientes del 2349 es la de que el artículo 75 agrega a "*los tratados y convenios internacionales*" la expresión "*ratificados por Colombia*".

Dado cuanto se ha expuesto sobre los artículos procedimental es, la corporación considera exequibles los artículos 67, 68, 69, 71, 72, 73 y 75.

*Artículos 76 a 83.* Corresponden al Título V, *Sanciones y Multas*. Sus similares del 2349 son los artículos 122 a 126, los cuales no fueron materia de pronunciamiento en la sentencia de 29 de marzo de 1982, por no haber sido acusados en aquella oportunidad.

El artículo 86, *Competencia*, es derivación del artículo 4° del ~324, que asigna a la Dirección General Marítima y Portuaria la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas. Como ya se indicó, los artículos 3° y 14 del Decreto 2349 de 1971 le habían dado las mismas atribuciones generales.

Los artículos 77 y 78 otorgan ciertas facultades disciplinarias a la Dirección General y a las Capitanías de Puerto. Se trata de nuevas disposiciones que el actor considera extralimitan tes de las facultades extraordinarias y violatorias, además del 76-12 y el 118-8, del artículo 57 de la Carta.

También en gran parte son nuevas las disposiciones de los artículos 79, *infracciones*; 80, *sanciones*; 81, *Aplicación de las sanciones*, y 82, *Procedimientos*. Tales disposiciones son complementarias de las de los artículos 77 y 78. El actor juzga, así mismo, que infringen los artículos constitucionales 57, 76-12 y 118-8.

Los artículos 77 a 82, al igual que el 76, son consecuencia del artículo 4° del 2324. En ejercicio de sus facultades para reorganizar la Dirección General Marítima y Portuaria el legislador extraordinario ha considerado aconsejable determinar las conductas disciplinarias, atribuir a dicha dirección competencia en ese campo disciplinario y señalar los procedimientos y sanciones correspondientes. Ha utilizado así debidamente sus facultades, pues si esa Dirección tiene a su cargo el papel de dirigir, coordinar y controlar las actividades marítimas ha de poder, a fin de que ese papel sea efectivo, aplicar las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar para 237

asegurar el cumplimiento de las normas relativas a las actividades marítimas y de la marina mercante.

Si en 1971 el legislador extraordinario estimó conveniente dar funciones policivas a la referida dirección, y la Corte halló exequib:k!s las normas que otorgaron tal-s funciones, no podría ahora aceptar que la atribución de competencia disciplinaria extralimite las facultades de la Ley 19.

Reorganizar implica, como ya se expresó, -rganizarde nuevo, y es ello lo que el legislador extraordinario ha cumplido con la asignación a la Dirección General Marítima y Portuaria de funciones disciplinarias destinadas a contribuir a la efectividad de su carácter de autoridad que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima.

En cuanto al cargo relativo a infracción por los referidos artículos del 57 de la Carta, lo expuesto en la Consideración segunda de esta sentencia constituye también respuesta a dicha acusación.

El artículo 83, sobre *incumplimiento a la reseroa de carga*, consagra las normas aplicables al incumplimiento de las disposiciones que rigen la materia, regulada, inicialmente por el Decreto 994 de 1966. Reglamenta el proceso y ·108 recursos correspondientes, en forma que satisface las exigencias que tradicionalmente ha derivado la Corte de las normas del artículo 26 de la Constitución. Guarda relación con el numeral 18 del artículo ;O del 2324 ("autorizar la aplicación de la reserva de carga y conceder el levantamiento de la misma"), numeral hallado exequible por la corporación. "

Puesto que sus disposiciones son necesarias para que tenga cumplido efecto la función dada a la Dirección por el artículo 5°-18, la cual a su turno es desarrollo del artículo 4°, ambos del 2324, no considera la Corte que el artículo 83 extralimite las facultades extraordinarias.

El actor estima que además de los artículos 57, 76-12 y 118-8, el artículo 83 infringe de la Carta los artículos 55, 78, 120-3 y 132. Pero 10 hace en el supuesto de la inexecutable del artículo 5°-18, por lo cual no es necesario examinar esos aspectos de la acusación. .

Por lo expuesto, la Corte considera que los artículos 76 a 83 se ajustan a los preceptos de la Constitución.

*Artículo 10J a 109.* Conuerdan con el numeral 7° del artículo 5° y. regulan la construcción, modificación o reparación de naves o artefactos navales y -i desguace (o sea el desbaratamiento total o parcial) de los mismos.

Constituyen tales disposiciones reglamentación de atribuciones que ya el Decreto 2349 de 1971 había asignado a la Dirección General Marfítima y Portuaria. Su materia es propia de la reorganización de esa Dirección. No estima la Corte que alguna de ellas sea inconstitucional.

*Artículo 119. NavegaciÓR en aguasjurisdiccionales.* Esta norma desarrolla las consagradas por el artículo 2° del decreto en examen, sobre jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, y por el artículo 4° del mismo decreto, que 238 GACETA JUDICIAL Número 2422

dispone que la mencionada Dirección "es la autoridad marítima nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección y control de las actividades marítimas ...".

Establecer que la autoridad marítima "dicta las reglas de Gobierno, maniobra, luces y señales correspondientes a las distintas zonas y modalidades de navegación y al sistema de propulsión empleado" y que "los buques dedicados a la industria pesquera no podrán movilizar carga" corresponde adecuadamente a las finalidades del decreto extraordinario destinado a reorganizar la Dirección General Marítima y Portuaria.

Artículo 120. Se han acusado únicamente las palabras "fluvial y portuaria" del literal a).

Tales palabras corresponden a la jurisdicción fijada en el artículo 2º, que incluye los ríos navegables y el Canal del Dique y los puertos ddpáis. A su vez dicho artículo precisó el 12 del Decreto 2349 de 1971.

La Corte no considera fundada la acusación formulada contra las citadas palabras del 120.

Artículo 121. A fin de prever las normas aplicables en casos de vacíos de la legislación colombiana, preceptúa que en todo lo que no sea establecido en forma diferente en el Decreto 2324 o en su reglamentación la navegación en aguas jurisdiccionales se regirá por las disposiciones internacionales.

Tales disposiciones son las incorporadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Se trata de una prudente precisión que en nada puede afectar la soberanía del país, ya que es determinación adoptada autónomamente conforme a las reglas constitucionales y específicamente de acuerdo con el precepto del artículo 76-12.

La Corte no estima que en aspecto alguno el artículo 121 del Decreto 2324 infrinja nuestro Estatuto Superior.

Artículo 124. Es norma acorde con el artículo 5º-11 del Decreto 2324, que incluye el "practicaje" (o sea el ejercicio de la profesión de piloto práctico) entre las actividades que corresponde autorizar y controlar a la Dirección General Marítima y Portuaria.

No ve en ella la corporación motivo alguno de inconstitucionalidad.

Artículos 131 a 180. Corresponden al Título VII, *del personal de la Marina Mercante*, que consta de 3 capítulos -"Disposiciones gen~rales", "personal de mar" y "del personal de tierra de la Marina Mercante" al Título VIII, *del Transporte Marítimo*, con 4 capítulos "servicios", "fletamento y arrendamiento de naves", "erocedimientos" y "reserva de carga", y al primer capítulo "generalidades" del Título IX, *"Concesiones y permisos de construcción"*.

Estas materias se hallaban tratadas en la segunda y tercera partes (artículos 75 a 102) del Decreto 2349 de 1971. Las relativas a la reserva de carga (162 a 165) en el Decreto Legislativo 994 de 1966. 239

Las disposiciones de estos artículos emanan de las funciones fijadas a la Dirección General Marítima y Portuaria en el artículo 5°, estimado constitucional, con excepción de su numeral 25. Son, por tanto, objeto propio de la reorganización consagrada por el Decreto 232-4.

Artículo 196. Se limita a consignar el hecho de que el Decreto 232-4 deroga los Decretos 318-4 de 1952, 23-4 de 1971, los artículos 2°, 3°, 4° y 5° del Decreto 1208 de 1969 y todas las demás disposiciones que le sean contrarias, y a determinar que entró en vigencia en la fecha de su expedición.

La reorganización autorizada por la Ley 19 no podía dejar de implicar nuevas disposiciones relativas a la Dirección General Marítima y Portuaria, las cuales derogaron las que anteriormente regían sobre las respectivas materias. Es el fenómeno jurídico que se presenta frecuentemente cuando ejerce sus funciones el legislador, ya sea ordinario o extraordinario.

La Corte estima que este artículo concuerda con los 76-12 y 118-8 de la Carta y, que, por las razones expuestas en la Consideración Tercera, no infringe el artículo 57 constitucional.

#### V. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación.

#### "RESUELVE:

Primero. Sin perjuicio de lo dispuesto en el ordinal segundo de esta sentencia, **DECLARAR INEQUIVOCOS** el Decreto 232-4 de 1984 "por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria", en cuanto no infringió los artículos 57, 76 y 118-8 de la Constitución.

Segundo. **DECLARAR INEQUIVOCOS**, por ser contrarias a la Constitución, las siguientes disposiciones o fragmentos de ellas del citado decreto:

- a) Del artículo .... el vocablo '*regulación*' y la expresión '*Para su cumplimiento, y*';
- b) Del artículo 5° la palabra '*regular*' de los numerales 2, 7, 8, 13, 20, 21, 22 y 23, y el numeral 1-4 que dice: '*autorizar los acuerdos, convenios y asociaciones que proyecten*' realizar los armadores colombianos, cancelar la autorización cuando, a juicio de la autoridad marítima sea lesiva a los intereses nacionales';
- c) Del artículo 7° la frase '*sobre la ejecución de las normas de este Decreto*' y del párrafo del mismo la expresión '*no sólo la que usualmente se denomina como tal, sino también*' y la palabra '*disposiciones*';
- d) Del artículo 11 la expresión '*las reglamentaciones especiales de la Dirección General Marítima y Portuaria*' del numeral 5 y la frase '*representar a la Nación en los Foros y Conferencias Internacionales relacionados con las actividades marítimas*' del numeral 9; 240 GACETA JUDICIAL Número 2422

e) El artículo 49 en la parte que dice: *'Traslado de pruebas'*: Las pruebas practicadas conforme a este procedimiento, dentro de la investigación, podrán trasladarse a otro proceso en copia auténtica y deberán ser apreciadas sin más formalidades por el juez de conocimiento, siempre que se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella o por haber sido esta parte vinculada a la investigación;

f) El artículo 51, que dice: *'Interrupción de prescripción'*: siempre que el fallo que corresponda dictar con ocasión de una investigación por accidente o siniestro marítimo influya necesariamente en la decisión de un proceso civil o administrativo, se considerará interrumpida la prescripción de la acción civil o administrativa desde la fecha del auto por medio del cual se declara abierta la investigación siempre que la parte interesada en la interrupción de la prescripción se haya hecho parte de la respectiva investigación;

g) El artículo 74, que dice: *'Negación de Zarpe'*: Para facultar el embargo preventivo de naves por la justicia ordinaria y las resultas del juicio correspondiente, el Capitán de Puerto, a solicitud del peticionario, se abstendrá de dar zarpe a los buques de bandera nacional o extranjera cuando en forma sumaria se les demuestre que:

a) El armador o fletador tiene obligaciones exigibles y pendientes de pago, estando ellas garantizadas con hipoteca, o

b) El armador o fletador tiene obligaciones a su cargo que constan en fallos o laudos arbitrales ejecutoriados o de última instancia. Para este efecto bastará que el interesado afirme estas circunstancias por escrito y bajo juramento, aportando además los documentos originales o debidamente autenticados, que prueben los anteriores requisitos. Además el peticionario deberá presentar ante la Capitanía de Puerto una caución, que podrá ser en dinero, real, bancaria, de Compañía de Seguros o de entidad legalmente autorizada para ello, que responda ampliamente por los perjuicios que con tal medida se puedan causar, en cuantía que señalará esta misma autoridad. El Capitán de Puerto concederá el zarpe cuando el armador o fletador del buque consigne u otorgue caución por el valor del crédito más un veinticinco por ciento (25%) por costas y gastos de cobro, a órdenes de la Capitanía de Puerto o, inmediatamente reciba de autoridad judicial competente orden en este sentido. El capitán pasará a órdenes {le juzgado, le conocimiento las cauciones constituidas por el armador o fletador y por el interesado, para que éste las aplique al pago del crédito o de los perjuicios, o las devuelva al armador o fletador o, al interesado, según sea el caso'.

Tercero. DECLARAR EXEQUIBLES, por no ser contrarias a la Constitución, las siguientes disposiciones o fragmentos de ellas, del mencionado Decreto número 2324 de 1984:

a) Del artículo 2º las frases *'incluyendo canales intercostales y de tráfico 'IIUJ, rítimo'; y 'fluvio'IIUJ, rinos'; 'Fuertos del país situados en su jurisdicción'; y, sobre los ríos que a continuación se relacionan en las áreas indicadas:* 241

lo. Río Magdalenú: Desde la desembocadura en Bocas del Toro hasta las 27 kilómetros aguas arriba;

20. Río Guainía: Desde el raudal Vnaatlo en el Alto Guainía hasta la piedra del Cocu, en el Río N'gro;

30. Río Amacuzac: Desde la Boca (bulwoda) hasta la Boca de Atacuarí;

40. Río Orinoco: Desde Punto Carriño hasta la desembocadura, del Río Guainía en el Atabapo.

50. Río Meta: Desde Punto Carriño hasta la desembocadura del Catio de la Virgen cerca a la Isla Maifití.

60. Río Amacuzac: Desde Mofitañita hasta la desembocadura del Río de la Guayana siguiendo el límite con Venezuela.

70. Río Putumayo: Desde los límites con Brasil hasta Puerto Asís, según el límite con Perú, Ecuador.

80. Río Vaupés: Desde Mitú hasta los límites con Brasil.

90. Ríos Sinú: Atrato, Patú, Mira: Desde Uft (1) hasta los afluentes de sus deltas en el río Sinú.

10. Canal del Dique: Desde el punto de salida de la Balala de Cartagena hasta la desembocadura en la Bahía de Barbacoas y los parágrafos 1º y 2º;

b) Del artículo 1º la frase, tiene por objeto la ... dirección, coordinación, control de las actividades marítimas, en los términos que señalan este Decreto, los ... que se aplican; así como la **Jerarquía**, estímulo del desarrollo del país;

c) Del artículo 5º, salvo lo dispuesto en el literal b) del ordinal 10 de esta sentencia sobre la palabra 'regular', los numerales 2, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y la expresión) v, **por su ejecución** del 28;

d) Del artículo 7º la expresión 'los reglamentos dictados por el Director General Marítimo, Portuario' y del parágrafo los términos la palabra 'reglamentos... todas, cada una de las reglas, circulares ...', **deben instruírseles** el Director Marítimo expedir en la aplicación, cumplimiento del precepto del Decreto;

e) Del artículo 11 las palabras 'o fallos' del numeral 1º, el numeral dice 'Contenido, fallar en segunda instancia los procesos por acciones ordinarias y la expresión 'Dictar las reglamentaciones especiales del numeral, 7';

f) Del artículo 15 el numeral 2 que dice: "Prográmla, controlar todas las investigaciones oceanográficas en aguas jurisdiccionales en coordinación con las entidades públicas, privadas" y el numeral 3 que dice: "Coordinar las actividades docentes, de entrenamiento en el campo de la oceanografía, hidrografía, navegación, las personas e instituciones colombianas públicas, privadas".

g) Del artículo 17 la frase "fuerza de tierra de la navegación" y la expresión "y compra, construcción o alteración";

- h) Del artículo 20 la frase '*y dictar fallos de primer grado*' del numeral 8";
- i) La expresión final del artículo 49: "*En los casos en que resulten hechos que deban ser investigados por jurisdicción penal se compulsará copia de lo actuado al Juzgado de Reparto correspondiente*";
- j) La palabra "*fallados*" del artículo 70;
- k) Las palabras "*fluvial y portuaria*" del literal a) del artículo 120;
- l) Los artículos 3", 25 a 48;50; 52 a-69; 71 a 73; 76 a 83; 103 a 109; 121; 124; 131 a 180 y 196. .
- Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

*Alfonso Reyes Echandía*  
Presidente

*Luis Enrique Aldana Rozo, José Alejandro Bonivento Fernández., Fernando Baquero Borda, Fahio Calderón Botero (c-n salvamento de voto), Nemesio Camacho Rodríguez. (-con salvamento de voto), Manuel Enrique Daza Alvarez., Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz., José Eduardo Gnecco Corraera, Héctor GÓmez. Uribe, Fanny González. Franco (con salvamento de voto), Gustavo GÓmez. Velásquez., Juan Hernández. Sáenz. (con salvamento de voto), Carlos Medellín, Ricardo MedinaMoyano, !loracioMontoya Gil, Humberto Murcia Ballén, Conjuez, Alberto Ospina Botero (con salvamento de voto), Alfonso Patiño Roselli, Hernando Tapias Rocha, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo (salvó el voto), Darío Velásquez. Gavina.*

*Inés Galvis de Benavides*  
Secretaria

SALVAMENTO DE VOTO

1. El artículo 57 de la Constitución Política dice aSÍ:

"El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos, y en cada negocio particular el Presidente y el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y jefes de departamentos administrativos, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el jefe del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se constituyen responsables'.

Esta norma, que compendía lo que antaño expresaban al respecto los artículos 59 y 122 de la Constitución de 1886, priva de toda validez y eficacia a los actos del Presidente de la República, excepto los de nombramiento y remoción de Ministros o Jefes de Departamento Administrativo, si no son también firmados por el Ministro o

Ministros, Jefe o Jefes de Departamento Administrativo que, según la materia del acto de que se trate, sean los "correspondientes", o del ramo específico y especializado de la actividad estatal. Y añade el precepto que son el Presidente de la República y los dichos funcionarios "correspondientes" quienes constituyen el Gobierno y no sólo Presidente.

Dice además el artículo 57 que, por el hecho de refrendar con sus firmas los actos de gobierno, los Ministros o Jefes de Departamento Administrativo se responsabilizan por el acto que suscriban, con lo cual se exonera al Presidente de aquella responsabilidad.

No es entonces determinación caprichosa o vana que el constituyente declare inválidos los actos expedidos sin estar debida y regularmente conformado el gobierno para el caso de que se trate, pues, de otra suerte, le cabría responsabilidad al Presidente, en los términos del artículo 130 de la Carta, por el quebranto de su artículo 57, derivado de la expedición heterodoxa de un acto de gobierno, consecuencia esta última de mucha mayor gravedad y de repercusión más profunda en la vida institucional del país que la simple invalidez o nulidad del acto susodicho, predicada por el constituyente, ya que el Jefe del Estado quedaría sujeto a la intolerable situación de ser acusado con alguna frecuencia y con apoyo en el aludido artículo 130 del Estatuto Fundamental.

No es impertinente acudir a la autoridad de don José María Samper, uno de los autores de la Constitución de 1886, sobre el tema que acaba de tratarse.

Dice así en su obra 'Derecho Público Interno de Colombia', Tomo 11, páginas 288 y 289 (Edición Imprenta de La Luz, Bogotá 1886):

"A lo que precede añadiremos solamente una indicación. Lo dispuesto en la parte final de este artículo, es muy terminante. Ningún acto del Presidente, sea escrito o verbal (orden, carta, comunicación, mensaje, despacho telegráfico u otra forma), tiene valor ni fuerza alguna, si no está refrendado y es comunicado por el Ministro del ramo respectivo; y a tal punto es precisa la disposición, que ni siquiera tiene valor ni fuerza el acto, autorizado y comunicado por otro de los Ministros, que no sea el respectivo, según el ramo de gobierno de que se trate.

Sólo se admiten como excepciones de la regla, los decretos por los cuales el Presidente nombra o remueve a sus Ministros. Si se da cumplimiento a lo prescrito por la Constitución, Por el mismo hecho el Ministro que autoriza y comunica el acto se constituye responsable de éste'.

Si esto escribió el señor Samper, comentando el inciso final del antiguo artículo 122 de la Constitución, lo mismo es predicable del segundo inciso del actual artículo 57, que proclama hoy idéntico principio.

11. A su vez, el artículo 4° del Decreto-Ley 2324 de 1984. 'Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria', acusado ante la Corte, expresa lo siguiente:

«Artículo ~ Objeto. La Dirección General ~timay Porturia es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene 2+1 GACETA JUDICIAL Número 2422

por objeto la regulación, dirección, coordinación y control *de las actividades marítimas*, en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento y la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país (se ha subrayado)'.  
y el artículo 3° del mismo Decreto define lo que debe entenderse como 'actividades marítimas' en los términos siguientes:

"Artículo 3° *Actividades marítimas*. Para los efectos del presente Decreto se considerarán actividades marítimas las relacionadas con:

10. La señalización marítima.
  20. El control del tráfico marítimo.
  30. Las naves nacionales y extranjeras y los artefactos navales.
  40. La navegación marítima por naves y artefactos navales.
  50. La Marina Mercante y el Transporte Marítimo.
  60. Las comunicaciones marítimas.
  70. La construcción, operación y administración de instalaciones portuarias. So. La utilización, protección y preservación de los litorales.
  90. La investigación científica marina en todas sus disciplinas.
10. Los sistemas de exploración, explotación y prospección de los recursos naturales del medio marino.
  11. La búsqueda y extracción o recuperación de antigüedades o tesoros náuticos.
    - La recreación y el deporte náuticos marinos.
    - La búsqueda y salvamento marítimos.
    - La conservación, preservación y protección del medio marino.
  15. La colocación de cualquier tipo de estructuras, obras fijas o semifijas en el suelo o en el subsuelo marinos.
    1. El servicio de pronósticos de mar y de tiempo.
    2. Los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica.
    3. La administración y desarrollo de la zona costera.
    4. Los astilleros y la construcción naval.
    5. Otros usos y/o aprovechamientos del medio marino.

Ningún esfuerzo intelectual exige hallar en el texto transcrito, pues basta su simple lectura, que las "actividades marítimas" señaladas en los numerales 1, 2, 5, 7, 15 y 17 son tareas que le incumben dentro de su estructura propia y sus finalidades 245

administrativas al Ministerio de Obras Públicas y Transporte; que las mencionadas en los numerales 8, 9, 14 Y 16 le corresponden al Ministerio de Agricultura, ya directamente o ya por intermedio de sus organismos adscritos, como el Linderena y el Himat; que la prevista en el numeral 6 se relaciona con el Ministerio de Comunicaciones; que las expresadas en los numerales 10 y 15 atañen al Ministerio de Minas y Energía, en parte, y a los de Agricultura y Obras Públicas y Transporte, en lo pertinente; y que las incluidas en los numerales 11, 12, 18 y 19 se relacionan con los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, la Educación Nacional, de Gobierno y de Desarrollo Económico, en su orden, sea en forma directa o a través de sus organismos adscritos o vinculados.

Cae de su peso entonces que para la expedición del Decreto-Ley 2124 no bastaban las firmas del Presidente de la República y del Ministro de Defensa Nacional, porque ellos solos no alcanzaban a conformar el gobierno de acuerdo con los dictados del artículo 57 de la Carta Política y que, por ende, el Decreto carece integralmente de validez constitucional. '

No sobra anotar que el acto acusado no implica una sencilla distribución de negocios, según sus afinidades", conferida al Presidente de la República por el artículo 132 de la Constitución, sino algo de mucha mayor trascendencia institucional: la atribución de muy amplias potestades a una agencia gubernamental - la Dirección General Marítima y Portuaria, tanto es así que para buscar concedérselas fue necesario dictar un Decreto-ley, fundado en facultades legislativas extraordinarias y temporales concedidas por el Congreso, mediante ley, al Presidente.

111. Todas las reflexiones anteriores conducen inexorablemente a que el Decreto-ley 2324 de 1984 debía ser declarado inexecutable en su totalidad.

Pero como el fallo recaído en este asunto no lo dispuso así, estas son las razones de nuestra discrepancia absoluta respecto de tal determinación.

Fecha tU, *supra*.

*Juan Hemátez. Sátnz., Fojjio Caltjirón Botero, NetmesW Caaacho RMngun., Fann, Goozález Franco, Humberto Murcia Ballén. Fernando Uribe Restrepo.*

SALVAMENTO DE VOTO

Fuera de las normas que en el fallo se declaran inexequibles, por ser contrarias a la Constitución, cuya decisión en ese punto voté afirmativamente, existen otras que a mi juicio se enfrentan a la normatividad constitucional y que, al no tomarse una decisión en el mismo sentido, procedo entonces a explicar mi disenso.

lo. La Ley 19 de 1983, en la cual se apoyó el Gobierno para dictar el Decreto número 2324 de 1984, es del siguiente tenor:

4<LEY 19 DE 1983 (Septiembre 21)

*Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por: reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, las entidades* 246 GACETA JUDICIAL Número 2422

*descentralizadas del sector, y para modificar las normas que regulan las carteras del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 10 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 y las Fuerzas Militares;
- b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas, adscritas al Ministerio de Defensa; con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza, y
- c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 20. Esta ley rige desde su sanción.

20..Del texto de la mencionada Ley 19, se desprende que, con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, se le concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año, únicamente para los efectos siguientes:

- a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares;
- b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al citado Ministerio, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza; y
- e) Para modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

30. El Gobierno, partiendo del supuesto de ver en el estatuto antes mencionado facultades "precisas", se dio a la tarea de expedir un Decreto (2324 de 1984), conformado por 196 artículos en donde se regula una diversidad de materias, entre las cuales figura la investigación y "fallo", por autoridades administrativas, de todo cuanto tiene que ver con accidentes o siniestros marítimos, o como lo expresan los artículos 26 y 27 del Decreto 2324 de 1984, le corresponde al Capitán de Puerto un primer grado de jurisdicción y, al Director General Marítimo y Portuario en segunda instancia, conocer y decidir, mediante sentencia, los accidentes o siniestros marítimos ocurridos dentro de las áreas de jurisdicción establecidas por el artículo 2º del presente Decreto" y, aun los ocurridos por fuera de dicha jurisdicción, en determinadas hipótesis.

Y, según el mencionado decreto, los capitanes de Puerto y Director General Marítimo y Portuario, definirán, mediante "fallo", las indemnizaciones originadas por "accidentes o siniestros marítimos", entendiéndose por tales, a manera de ejemplo y no con carácter taxativo, el naufragio, encallamiento, abordaje, explosión o

incendio de naves o artefactos navales o estructuras o plataformas marinas, la arribada forzosa, la contaminación marina, los daños causados por naves o artefactos navales a instalaciones portuarias (art. 26).

40. Para investigar y fallar las autoridades administrativas todo lo relativo con los "accidentes, o siniestros marítimos" ocurridos y, determinara quienes se **debe** vincular (capitán, armador, agente marítimo, etc.), quien-son los responsables y la cuantía de los daños, establece el Decreto 2324 de 1984 todo un procedimiento, uno común y otro especial, con dos instancias. '

50. Mediante los artículos 25 a 75, el decreto acusado contempla todo lo relativo a la sustanciación o ritualidad de la investigación y fallo de los accidentes o siniestros marítimos, pues reglamenta la materia que le corresponde definir con sentencia (arts. 25 y 26), las dos instancias y los juzgadores administrativos (art. 27), los tribunales de capitanes, su designación, impedimentos y recusaciones, funciones y honorarios del Tribunal, etc. (art. 28 814), la iniciación de la investigación del accidente (arts. 35 y 36), la primera ..... 1 comparecencia de los interesados, práctica de pruebas (37, 38, 39, 48, -ti), ti-de éstas (art. 2), los hechos a establecer (art. 43), aceptación de el capitán de la nave en siniestro (art. 47), los alegatos de conclusión (art. 45 y 50), el contenido de los fallos (art. 48), la notificación de ..... (art. 46), la interrupción de la prescripción (art. 51), los recursos de ..... **a.** y queja, forma de interponerlos, procedencia y requisitos (arts. 51, 56). (art. 57), trámite de la segunda instancia (art. 58), pruebas, en esta instancia ..... 9). alegato de conclusión (art. 60), fallo de segundo grado (art. 61), notificación de la sentencia (art. 62), aclaración y corrección del fallo (art. 64), remisión de la segunda instancia a la Capitanía de Puerto, para su cumplimiento (art. 65), mérito ejecutivo, por jurisdicción coactiva, de las multas (art. 66).

60. Los procedimientos especiales los establece el Decreto en los artículos 67 a 70 y, bajo el capítulo de disposiciones comunes, concretamente en los artículos 71 a 75, reglamenta lo referente a costas, cauciones, siniestro por culpa grave o dolo, negociación de zarpe y aplicación de tratados y convenios internacionales.

70. Al confrontar la ley de autorizaciones al Presidente de la República (Ley 19 de 1983) con el decreto expedido por el Gobierno con invocación de dicho estatuto (Decreto 2324 de 1984), fácilmente se pone de manifiesto que las facultades concedidas para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas o vinculadas a dicho Ministerio no pueden entenderse con tanta amplitud y bondad, que le permitiera al Ejecutivo emitir un estatuto como el decreto acusado, en donde pudo legislar sobre diversidad de temas, entre ellos disciplinar la competencia para fallar **todo** lo tocante con accidentes o siniestros marítimos, determinar qué se entiende por éstos, y fijar, a manera de código ritual o de procedimiento, cómo se sustancia y se deciden dichas causas.

80. Lo dice la Constitución y así lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte, que le corresponde al Congreso, como órgano principal de la Rama Legislativa del Poder Público, expedir las leyes. Empero, mediante el sistema de las facultades 248 GACETA JUDICIAL Número 2422

extraordinarias de que trata el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, el Presidente puede ser autorizado, con limitaciones en el tiempo y en la materia, para legislar y, los decretos que así dicte, tienen fuerza de ley. Y, como esta última hipótesis no es el mecanismo ordinario y normal de legislar, cuando el Gobierno adquiere competencia legislativa con apoyo en el numeral 12 del artículo 76 de la Carta, se tiene que las facultades extraordinarias así concedidas se caracterizan, por ser *temporales* y *precisos*. Estas dos limitaciones van destinadas a que el Gobierno, en el ejercicio de las facultades, no abuse, en el tiempo concedido, ni en el punto o materia para que fue investido.

Precisamente la Corporación, en sentencia de 14 de diciembre de 1970, sobre el punto dijo:

ccLa ley de facultades debe señalar con precisión la materia objeto de las mismas y el tiempo de ejercicio. Y el Presidente debe ceñirse a esos dos términos, pues, en caso contrario, se configura un exceso en dicho ejercicio, con la consecuencia forzosa de hacer inexecutable la norma respectiva. De acuerdo con el ordinal 12 del artículo 76, dos elementos caracterizan las facultades: la temporalidad y la precisión. El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El Presidente de la República debe obrar dentro de esos límites ... " (G. J. CXXXVII, pág. 476).

90. Vi-tas así las cosas, la ley de facultades extraordinarias al Presidente de la República, no hace gala de la precisión o determinación de la materia, de tal manera que pudiera el Gobierno legislar extraordinariamente como lo hizo en el Decreto acusado, fundamentalmente en lo que regula en los artículos 25 a 75, relativo a la competencia para fallar lo atinente con accidentes o siniestros marítimos, al trámite de las dos instancias y a la atribución de competencia a autoridades administrativas, para decidir sobre controversias indemnizatorias por daños. Al haber legislado así el ejecutivo, rebasó las facultades que se le concedieron en la Ley 19 de 1983.

1. Por consiguiente, fuera de las normas que se declararon en el fallo inexecutable, considero que también dicha decisión debió comprender, por ser igualmente contrarias a la Constitución, los vocablos "fallar", "fallos", "conocer y fallar en segunda instancia de los procesos por accidentes o siniestros marítimos" y "dictar fallos de Primer Grado", contenidos en los artículos 5°, 20 y, además, en su integridad los artículos 25 a 48, 50, 52 a 73 y 75.
2. Como las disposiciones antes indicadas no se acomodan a la normatividad constitucional, se imponía su declaratoria de inexecutable. Y en esto consiste el motivo de mi disenso con la decisión tomada por la Corte.

*Alberto Ospina Botero.*

Fecha *ut supra*.