

Sentencia No. C-212/94

TRANSITO CONSTITUCIONAL

la Corte Constitucional reitera su doctrina en el sentido de que, al haberse expedido una nueva Constitución en cuyo artículo 380 se derogó expresamente la Carta Política anterior con todas sus reformas, los pronunciamientos anteriores mediante los cuales se definió la constitucionalidad de normas jurídicas se hicieron única y exclusivamente en relación con el Estatuto Fundamental entonces vigente y, por tanto, la circunstancia de haber sido hallada una norma acorde con la Constitución derogada no implica que también lo sea con la Carta de 1991. No acontece lo mismo con las disposiciones legales que fueron declaradas inexecutable antes de entrar a regir la Constitución de 1991, ya que habían sido retiradas del ordenamiento jurídico en virtud de fallos que, a la luz de la Carta anterior, hicieron tránsito a cosa juzgada y mal podría entenderse que hubiesen sido revividas por el sólo hecho de haberse expedido una nueva Constitución.

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA/FUNCION JUDICIAL-Atribución a autoridad administrativa

Los órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, con lo cual elimina todo criterio absoluto en cuya virtud cada rama u órgano tenga que actuar forzosamente dentro de marcos exclusivos, rígidos e impermeables. Se trata, más bien, de lograr un equilibrio que impida la concentración y el abuso del poder pero que a la vez permita, en virtud de una razonable flexibilidad, conjugar los esfuerzos de quienes lo ejercen con miras al logro de las metas comunes. Únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos.

INSTRUCCION DE SUMARIOS-Competencia

No puede un funcionario administrativo instruir sumarios relativos a delitos, pues esta materia no puede ser de su incumbencia a la luz de la Constitución, pero, si se ha concluido que puedan excepcionalmente estar investidos de la función jurisdiccional para conocer de contravenciones, nada obsta para que adelanten la instrucción de sumarios referentes a ellas. Mal podría entenderse que el Constituyente hubiese permitido la atribución de una función y a la vez hubiese negado de manera absoluta la utilización del medio procesal idóneo para ejercerla.

Resulta ajustado a la Constitución que el legislador confíe de manera excepcional a funcionarios distintos de los jueces, como es el caso de los inspectores penales de policía, los inspectores de policía y los alcaldes, la función precisa de administrar justicia en el ámbito propio de las contravenciones especiales. Ello es así siempre que la respectiva contravención no sea castigada con pena privativa de la libertad.

AUTORIDAD JUDICIAL-Potestad de ordenar privación de la libertad/AUTORIDAD DE POLICIA/NORMA TRANSITORIA-Sustento Legal

El Constituyente reservó de manera exclusiva y específica a los jueces de la República la potestad de ordenar la privación de la libertad de las personas, así sea preventivamente. Esto, desde luego, con las salvedades que se derivan del inciso 2° del mismo artículo 28, a las cuales se refirió esta Corporación y las relativas a los casos de flagrancia previstos en el artículo 32 eiusdem. Para poder sostener la competencia de las autoridades de policía en cuanto al conocimiento de los hechos punibles sancionables con pena de arresto mientras se expide la ley que lo radique en cabeza de autoridades judiciales, fue indispensable la expedición de una norma temporal expresamente orientada a ello, cuyo carácter es excepcional y restrictivo (artículo 28 Transitorio de la Constitución). He allí el único sustento constitucional actual de esa extraordinaria competencia administrativa. A la luz de la normatividad constitucional permanente no puede haber privación de la libertad que, con las salvedades dichas, provenga de autoridad diferente de la judicial. La Corte no encuentra, entonces, que las normas acusadas violen el artículo 116 de la Constitución y, en consecuencia, serán declaradas exequibles, pero se advierte que cuando la ley establezca la jurisdicción especial de que se trata, los artículos ahora acusados, en cuanto consagren la posibilidad de que las autoridades administrativas indicadas sancionen contravenciones especiales con pena de arresto, habrán perdido vigencia dada su incompatibilidad con el artículo 28 permanente de la Constitución. Es decir, quedarán derogados por la Carta Política ante la desaparición del precepto transitorio que había prorrogado su vigencia de manera temporal.

CONTRAVENCION/SUMARIO-Iniciación

La iniciación del sumario en los procesos promovidos por contravenciones especiales necesita querrela, salvo cuando el autor sea sorprendido en flagrancia, caso en el cual se iniciará y adelantará oficiosamente. La prohibición constitucional de adelantar sumarios alude a aquellos que se refieren a delitos y, por tanto, esta disposición no quebranta los preceptos superiores cuando permite que se inicie sumario por contravenciones y que

ORDEN DE CAPTURA/AUTO DE DETENCION/INSPECTOR DE POLICIA-Competencia transitoria

De conformidad con los principios esbozados respecto de la tajante prohibición constitucional de formas privativas de la libertad decretadas por autoridades administrativas, la orden de captura y auto de detención a que se refiere el precepto únicamente podrá ser impartida por los inspectores penales de policía, los inspectores de policía o los alcaldes mientras dure la vigencia del artículo 28 transitorio de la Constitución pues, desaparecido éste al darse los supuestos normativos que contempla, tan sólo las autoridades judiciales estarán habilitadas para ordenar tales captura y detención.

LESIONES PERSONALES-Gradación/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Hipótesis jurídicas distintas

No se viola el principio de igualdad cuando a hipótesis jurídicas distintas se señalan consecuencias diversas. Si se aceptara la tesis del demandante, no podría la ley efectuar ninguna categorización normativa por cuanto, al fin y al cabo, en uso de la discrecionalidad que le corresponde, debe apelar a cuantías, términos, características, calidades, requisitos y otras formas de clasificación de situaciones, con el objeto de dar a cada una de éstas un determinado trato. Es de su competencia hacerlo mientras no vulnere la Constitución.

DIRECCION MARITIMA Y PORTUARIA-Función administrativa

Por lo que respecta a la primera función enunciada -autorización y control de actividades de las naves y artefactos navales- ningún motivo de inconstitucionalidad se advierte, ya que se trata de un ejercicio propio de la tarea del legislador en el sentido de determinar funciones administrativas a cargo de una dependencia de ese carácter, como es el caso de la Dirección General Marítima y Portuaria. No se ve cómo esas funciones puedan ser caracterizadas como actos jurisdiccionales. Ninguna razón hay, entonces, para sostener que mediante ellas se invade la órbita propia de la Rama Judicial, como se deduce de la demanda. Mientras sea la ley la que señale dichas competencias excepcionales y la atribución correspondiente se refiera a materias precisas y las autoridades administrativas correspondientes sean determinadas, no se presenta violación alguna de la Carta.

DIRECCION MARITIMA Y PORTUARIA-Funciones de adelantar y fallar investigaciones

trata de una función indefinida que, por ello, choca abiertamente con la precisión exigida por el artículo 116 de la Carta para poder radicar en cabeza de autoridades administrativas funciones de carácter jurisdiccional. Las transcritas expresiones serán declaradas inexequibles.

FUNCION JUDICIAL-Atribución a autoridad administrativa/LEY EN SENTIDO MATERIAL

La exigencia del artículo 116 en el sentido de que la atribución excepcional de funciones judiciales a autoridades administrativas esté contenida en ley queda satisfecha cuando la norma pertinente se expide por el Jefe del Estado revestido temporal o extraordinariamente de funciones legislativas. En otros términos, el precepto constitucional demanda una ley en sentido material y no necesariamente formal y orgánica.

DIRECCION MARITIMA Y PORTUARIA-Funciones

La normatividad puesta en tela de juicio no es inconstitucional. No podría Colombia cumplir estos convenios internacionales si no fuera por la atribución de competencias especiales en la materia a un organismo cuyas actividades y experiencia le permiten fallar con mayor conocimiento de causa como es el caso de la Dirección General Marítima y Portuaria. Entonces, lejos de reñir con la Constitución, las disposiciones acusadas la desarrollan, específicamente respecto de lo contemplado en el artículo 226 de la Carta, que señala la materia ecológica como una de aquellas respecto de las cuales el Estado debe promover la internacionalización de sus relaciones sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-319

Demanda de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano LUIS ENRIQUE CUERVO PONTON contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12 y 14 de la Ley 23 de 1991; 5 -numerales 8 y 27-, 11 -numeral 6º-, 20 -numerales 7 y 8-, 27, 28, 32, 35, 36, 37, 38, 43, 48, 67, 70 y 72 del Decreto 2324 de 1984.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

I. ANTECEDENTES

Resuelve la Corte sobre la acción de inconstitucionalidad incoada por el ciudadano LUIS ENRIQUE CUERVO PONTON contra las normas de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2324 de 1984 que se transcriben a continuación (se subrayan los apartes demandados):

"LEY 23 DE 1991
(marzo 21)

Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1.- Asígnase a los Inspectores Penales de Policía, o a los Inspectores de Policía, donde aquellos no existan, y en su defecto a los Alcaldes, el conocimiento en primera instancia, de las siguientes contravenciones especiales:

1. **Ejercicio arbitrario de las propias razones.** El que en lugar de recurrir a la autoridad y con el fin fe de ejercer un derecho, se haga justicia arbitrariamente por sí mismo, incurrirá en multa hasta de un salario mínimo mensual legal.
2. **Violación de habitación ajena.** El que introduzca arbitraria, engañosa o clandestinamente en habitación ajena o en sus dependencias inmediatas, o el que por cualquier medio indebido, escuche, observe, grabe, fotografíe o filme, aspectos de la vida domiciliar de sus ocupantes, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.
3. **Permanencia ilícita en habitación ajena.** El que permanezca en habitación ajena o en sus dependencias inmediatas en forma engañosa o clandestina, o contra la voluntad de quien tiene derecho de impedirselo, o por cualquier medio ilegal coloque o mantenga dispositivos que de cualquier manera puedan captar sonidos o imágenes o enterarse de hechos que en ella sucedan, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.
4. **Violación de habitación ajena por empleado oficial.** El empleado oficial que abusando de sus funciones, se introduzca en habitación ajena, incurrirá en arresto de doce (12) a dieciocho (18) meses y

se realizaren en el lugar de trabajo, las penas previstas se disminuirán hasta en la mitad.

6. Violación de la libertad de cultos. El que por medio de violencia obligue a otro a cumplir acto religioso, o le impida participar en ceremonia de la misma índole, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

7. Impedimento y perturbación de ceremonia religiosa. El que perturbe o impida la celebración de ceremonia o función religiosa de cualquier culto permitido en la Nación, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

8. Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto. El que cause daño a los objetos destinados a un culto, o a los símbolos de cualquier religión legalmente permitida, o públicamente agravie tales cultos o a sus miembros en razón de su investidura, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

9. Lesiones personales dolosas. El que intencionalmente cause a otro daño en el cuerpo o en la salud que implique incapacidad para trabajar o enfermedad que no pase de treinta (30) días, incurrirá en arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses.

10. Lesiones preterintencionales y culposas. Si las lesiones a que se refiere el numeral anterior fueren preterintencionales o culposas, la pena se reducirá a la mitad,

11. Hurto simple. El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, cuya cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

12. Hurto de uso. Cuando el apoderamiento se cometiere con el fin de hacer uso de la cosa, y ésta se restituyere en término no mayor de veinticuatro (24) horas, la pena será de arresto de tres (3) a seis (6) meses.

Cuando la cosa se restituyere con daño o deterioro grave, la pena se aumentará hasta en la mitad.

13. Hurto entre codueños. Si las conductas tipificadas en los numerales 15 y 16 se cometieren por socio, copropietario, comunero o heredero, sobre cosa común indivisible o divisible excediendo su cuota parte, la pena será la señalada para el hurto simple, disminuída de una tercera parte a la mitad.

salarios mínimos mensuales, incurrirá en arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses.

En la misma pena incurrirá el que en lotería, rifa o juego obtenga provecho para sí o para otros, valiéndose de cualquier medio fraudulento para asegurar un determinado resultado, cuando el provecho obtenido no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales.

15. Emisión y transferencia ilegal de cheque. El que emita o transfiera cheque sin tener suficiente provisión de fondos, o quien luego de emitirlo diere orden injustificada de no pago, cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses, siempre que el hecho no configure delito sancionado con pena mayor.

La acción policiva cesará por pago del cheque antes de la sentencia de primera instancia.

La emisión o transferencia de cheque posdatado o entregado en garantía no da lugar a acción contravencional.

16. Abuso de confianza. El que se apropie en provecho suyo o de un tercero, de cosa mueble ajena, que se le haya confiado o entregado por un título no traslativo de dominio, cuando su cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

Si no hubiere apropiación sino uso indebido de la cosa con perjuicio de tercero, la pena se reducirá hasta en la mitad.

17. Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito. El que se apropie de bien que pertenezca a otro y en cuya posesión hubiere entrado por error ajeno o caso fortuito, cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses.

18. Sustracción de bien propio. El dueño de bien mueble que lo sustraiga de quien lo tenga legítimamente en su poder, con perjuicio de éste o de tercero, incurrirá en arresto de tres (3) a seis (6) meses.

19. Daño en bien ajeno. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble, cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, incurrirá en arresto de seis (6) a doce (12) meses, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor.

Parágrafo. Para ser Inspector de Policía se exigirá calidades, que el Gobierno reglamentará".

La querrela debe presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión del hecho.

Artículo 3º. En los eventos de captura en flagrancia, el funcionario solicitará de inmediato los antecedentes penales y de Policía, y recibirá declaración de indagatoria al capturado dentro del término de tres (3) días, contados a partir del momento de haber sido puesto a su disposición, quien para el efecto deberá estar asistido por un defensor. Cuando la investigación se inicie por querrela, el funcionario libraré boleta de citación al sindicado, la cual enviará por el medio que considere más eficaz al domicilio que repose en autos, y solicitará los antecedentes penales y de policía.

Si el procesado no compareciere o no se pudiere citar, se le emplazaré por Edicto que permanecerá fijado durante cinco (5) días en lugar visible de la dependencia.

Si vencido este plazo no se hubiere presentado para ser oído en indagatoria, se le declarará persona ausente y se le designará defensor de oficio. En el mismo auto se decretarán las pruebas que se estimen necesarias, las cuales se practicarán dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes.

Si compareciere, se le recibirá indagatoria, debidamente asistido por un defensor.

Artículo 4. Dentro de la diligencia de indagatoria el procesado o su defensor podrán solicitar la práctica de las pruebas que consideren necesarias. El funcionario decretará únicamente, y en el mismo acto, las que considere procedentes, y ordenará de oficio las que estime necesarias para el esclarecimiento de los hechos investigados, las cuales se practicarán dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes.

Cumplida la exposición, el procesado será dejado en libertad firmando un acta de compromiso de presentación ante el funcionario cuando se le solicite, so pena de que se ordene su captura, salvo cuando aparezca demostrado que en su contra se ha proferido en otro proceso adelantado por la comisión de delito o contravención, medida de aseguramiento de detención o caución que se encuentre vigente, o que ha sido condenado por las mismas causas dentro de los dos (2) años anteriores, caso en el cual se le dictará auto de detención sin derecho a excarcelación, siempre que haya declaración de testigo que ofrezca serios motivos de credibilidad, o un indicio grave de que es responsable contravencionalmente.

Contra este auto sólo procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo, el cual será resuelto de plano.

Artículo 5º, Si la contravención hubiese causado perjuicios, el funcionario los liquidará, siguiendo el procedimiento señalado en el

Artículo 6° Vencido el término probatorio se correrá traslado a las partes para alegar por el término de tres (3) días y se dictará la correspondiente sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes.

En la condena se incluirá la correspondiente indemnización de perjuicios en concreto, la cual prestará mérito ejecutivo.

Artículo 7°. Contra las sentencias dictadas en los procesos de que trata la presente Ley procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, ante el Alcalde, el Gobernador del Departamento, Intendente o Comisario, y en los Distritos Especiales ante el Alcalde Mayor, o en sus respectivos delegados".

(...)

"Artículo 12. Son partes en los procesos de que trata la presente Ley el procesado, su defensor y el Personero Municipal como agente del Ministerio Público.

En los procesos por las contravenciones especiales a que se refiere el artículo primero de esta Ley podrá constituirse parte civil.

Parágrafo. Las penas de arresto por contravenciones policivas, podrán conmutarse por trabajo en obras públicas y tareas de alfabetización que desarrollen los sancionados, según la conducta que observen en el cumplimiento de la pena".

(...)

"Artículo 14. En los procesos contravencionales a que se refiere esta Ley, el funcionario podrá conceder la libertad condicional al condenado, cuando haya cumplido las dos terceras partes de la condena, siempre que su personalidad, su buena conducta en el establecimiento carcelario y sus antecedentes de todo orden, permitan suponer fundadamente su readaptación social".

"DECRETO 2324 DE 1984

(septiembre 18)

Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.

El Presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 19 de 1983

DECRETA:

(...)

Artículo 5°. Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:

(...)

(...)

27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a 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".

(...)

"Artículo 11. Funciones del Director General: Son funciones del Director General:

(...)

6. Conocer y fallar en segunda instancia de los procesos por accidentes o siniestros marítimos".

(...)

"Artículo 20. Capitanías de Puerto: Son funciones de las Capitanías de Puerto:

(...)

7. Autorizar el arribo y zarpe de naves e inspeccionar el funcionamiento de las mismas.

8. Investigar, aún de oficio, los siniestros y accidentes marítimos, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas y la Marina Mercante Colombiana y, dictar fallos de Primer Grado e imponer las sanciones respectivas".

(...)

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

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

"Artículo 28. Tribunal de Capitanes. Con el fin de asesorar las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos el Capitán de Puerto podrá constituir un Tribunal de Capitanes, integrado por tres

(...)

"Artículo 32. Actuación. El Tribunal de Capitanes actuará válidamente con la presencia de dos (2) de sus miembros y tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Capitán de Puerto en el estudio de todos los aspectos técnicos materia de la investigación.

2. Asistir, en lo posible, a los interrogatorios del Capitán, oficiales, prácticos y demás personas llamadas por el Capitán de Puerto a rendir declaración o testimonio, incluídos los presuntos responsables y testigos; y a la inspección ocular, si se decretare. La no asistencia del Tribunal de Capitanes a las diligencias anteriores no las invalidará.

3. Solicitar al Capitán de Puerto la práctica de las pruebas que estime convenientes.

4. Una vez cerrada la investigación por el Capitán de Puerto, rendir un dictamen parcial sobre los siguientes aspectos: a) Circunstancias en las cuales se produjo el accidente o siniestro, con exposición y análisis de los aspectos técnicos y náuticos relevantes; b) Calificación de la conducta de las personas involucradas y del estado de la nave, artefacto o plataforma, desde los puntos de vista técnico y náutico; c) Pronunciamiento razonado sobre si hubo culpa y a quién es imputable; d) Avalúo de los daños; e) Los demás aspectos que le sean solicitados por el Capitán de Puerto, de oficio o a petición de parte".

(...)

"Artículo 35. Iniciación de la investigación. Todo accidente o siniestro marítimo será investigado y fallado por la Capitanía de Puerto respectiva, de oficio o mediante protesta presentada por el capitán o capitanes de las naves, artefactos o plataformas involucrados en el siniestro o accidente o por demanda presentada por persona interesada. La investigación deberá iniciarse dentro del día siguiente al conocimiento del siniestro o accidente, o al arribo de la embarcación a puerto colombiano o a la presentación de la protesta o demanda. El expediente deberá ser foliado y radicado en los libros de la capitanía del puerto".

(...)

"Artículo 36. Auto inicial. Dentro del plazo anterior el Capitán de Puerto dictará un auto declarando abierta la investigación, el que contendrá:

1. La relación de las pruebas que en ese momento se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos y la fecha y hora para su práctica.

2. Señalará fecha y hora para la primera audiencia pública la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de

4. Ordenará al Tribunal de Capitanes, si lo hubiere, informar en la primera audiencia cuál es su estimativo sobre el avalúo de los daños, el que servirá de base para fijar las cauciones a que haya lugar. De no designarse Tribunal, el Capitán de puerto estimará los daños y fijará la caución respectiva en esa oportunidad.

El anterior auto se fijará en Estado hasta la fecha de la audiencia y además deberá notificarse personalmente a las siguientes personas, si estuvieron involucradas en el hecho que se investiga: a) al Capitán del buque o armador o Agente Marítimo de la (s) nave (s) o artefacto (s) materia del proceso, b) al práctico o compañía de practicaje, c) al propietario o encargado de las instalaciones o plataformas; o a los apoderados o representantes de los anteriores mediante el envío por medio de correo certificado, télex o entrega personal de una copia o transcripción del auto. De la entrega personal se deberá dejar constancia de que se anexará al expediente. Si el notificado rehusare firmar la notificación, podrá dejarse constancia con la firma de un testigo que allí se encuentre y así se considerará efectuada la notificación. La audiencia no podrá celebrarse sino previa notificación a todos los anteriores. Quien haya presentado protesta o demanda se presumirá notificado en debida forma por la fijación en el Estado. La comparecencia a la primera audiencia, al igual que cualquiera otra conducta que permita suponer el conocimiento de la práctica de la misma, excusará la necesidad de la notificación personal".

(...)

"Artículo 37. Primera audiencia. En la primera audiencia se procederá así:

1. Si antes de la hora señalada para la audiencia alguna de las personas notificadas y que debe intervenir presenta excusa razonable, acompañada de prueba de su impedimento para asistir, se señalará nueva fecha y hora para que tenga lugar sin que pueda haber otro aplazamiento. Esta nueva diligencia deberá celebrarse dentro de los dos (2) días siguientes.

2. La audiencia se celebrará con las personas que concurran.

3. El Capitán de Puerto procederá a reconocer personería a los apoderados de las partes o personas que así lo soliciten.

4. A esta audiencia podrá asistir también toda persona que tenga interés en el juicio porque la decisión pueda afectarlo o porque pretenda reclamar posteriormente a los presuntos responsables indemnización de perjuicios o semejantes, para lo cual deberán manifestar su deseo de intervenir en la investigación mediante escrito justificativo que se leerá en la audiencia. De la petición se dará conocimiento a las partes presentes y luego de oír las objeciones, si las hubiere, el Capitán de Puerto decidirá allí mismo sobre lo pedido.

5. Los llamados a intervenir, así como los demás interesados, deberán

precisión y claridad las pretensiones que tengan; (c) los hechos que sirven de fundamento a sus pretensiones; (d) los fundamentos de derecho que invoquen; (e) las pruebas acompañadas que pretende hacer valer y pedirá las que desee se decreten por el Capitán de Puerto; (f) la dirección de la oficina o habitación donde él o el representante o representado recibirán notificaciones personales; (g) la solicitud de que se vinculen a la investigación cualesquiera otras personas que considere como posibles responsables o interesados y los demás aspectos que considere pertinentes.

6. De las distintas solicitudes presentadas en la audiencia, el Capitán de Puerto procederá a decidir en la misma sobre el llamamiento de otras personas que puedan tener interés o que sean presuntos responsables y sobre la práctica de las pruebas adicionales solicitadas.

7. De inmediato procederá además a fijar el monto de la garantía que las partes deben otorgar según sea el caso y especialmente para los buques o naves que sean parte de la investigación a los cuales sólo se les autorizará el zarpe cuando hayan constituido garantía suficiente para responder por los daños y costas del juicio, como más adelante se expresa.

8. A continuación, el Capitán de Puerto, procederá de inmediato a oír la declaración e interrogar al capitán o capitanes involucrados, directores o jefes responsables de plataformas o artefactos navales materia de investigación, muelles y semejantes y proseguirá dentro de la misma audiencia recibiendo el testimonio o interrogando a los demás oficiales y tripulantes que fuere necesario, así a como a las demás personas que puedan contribuir al esclarecimiento de los hechos.

9. Antes de terminar la audiencia, el Capitán de Puerto deberá fijar fecha y hora para la práctica de las demás pruebas y para la siguiente audiencia.

10. La siguiente audiencia, deberá convocarse a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes, con el fin de continuar las diligencias. Por una circunstancia podrá fijarse audiencia con más de tres (3) días de intervalo".

(...)

"Artículo 38. Presunción de confesión. La no comparecencia del citado, su renuencia a responder o su respuesta evasiva, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de prueba por confesión, sobre los que versen las preguntas acertivas, admisibles, que se formulen dentro de la diligencia, siempre que el Capitán de Puerto le advierta de esta consecuencia y no obstante el citado persista en tal conducta. Será excusa razonable para no asistir a la primera audiencia que el capitán o capitanes de las naves o artefactos navales materia del procesado no puedan asistir acompañados de sus abogados.

(...)

"Artículo 43. Hechos a establecer. Durante la investigación se deberá acreditar y verificar, según corresponda.

1. El lugar y hora del accidente o siniestro.

2. La visibilidad, condiciones de tiempo y de mar.

3. El estado del buque o buques y sus equipos.

4. Los libros de bitácora y órdenes a las máquinas y/o registradores automáticos.

5. Los certificados de matrícula y patente de navegación.

6. Los certificados de navegabilidad, seguridad y clasificación que se estimen necesarios.

7. La licencia de navegación del capitán o capitanes de las naves oficiales y de las tripulaciones que se consideren del caso.

8. El croquis sobre la carta de navegación del lugar del accidente o siniestro con indicación del tiempo, posición, rumbos, etc. y

9. Los demás elementos que a juicio del Capitán de Puerto o del Tribunal de Capitanes deban ser aportados, tales como la inspección ocular, los documentos de carga, libros de hidrocarburos, el avalúo de los daños, etc".

(...)

"Artículo 48. Contenido de los fallos. Los fallos serán motivados, debiendo hacer la declaración de culpabilidad y responsabilidad con respecto a los accidentes investigados, si es que a ello hubiere lugar y, determinará el avalúo de los daños ocurridos con tal motivo. Asimismo, impondrá las sanciones o multas que fueren del caso si se comprobaren violaciones a normas o reglamentos que regulan las actividades marítimas".

(...)

"Artículo 67. Función instructora. Las Capitanías de Segunda Categoría sólo tendrán la función instructora.

El fallo de primera instancia se dictará por la Capitanía de Puerto de Primera Categoría que tenga jurisdicción sobre la Capitanía de Puerto Instructora".

(...)

Artículo 70. Investigaciones por contaminación. La contaminación marítima o los accidentes o siniestros marítimos que amenacen producir grave contaminación marítima serán investigados y fallados de conformidad con el procedimiento establecido en el presente decreto. Deberá notificarse personalmente el auto por medio del cual se declararán abiertas estas investigaciones al Procurador General de la Nación o al Procurador Regional o Distrital si lo hubiere, o al Fiscal

intereses de la Nación en esta clase de accidentes o siniestros marítimos. En los accidentes o siniestros marítimos en que estén involucrados buques o artefactos navales de la Armada Nacional, deberá notificarse en igual forma al Secretario General del Ministerio de Defensa y al Procurador Delegado para las Fuerzas Militares para que representen los intereses de la Nación y se informará al Comando de la Armada.

Parágrafo. Los responsables de haber causado contaminación marina podrán ser sancionados con multas, de conformidad con el presente decreto, sin perjuicio de las demás obligaciones que resulten de su conducta".

(...)

"Artículo 72. Caución. A los buques, naves o artefactos navales cuyos capitanes, oficiales o tripulaciones se encuentren sometidos al proceso de investigación por accidentes o siniestros marítimos, no se les autorizará el zarpe a menos que hayan constituido garantía suficiente, a satisfacción de la Capitanía de Puerto respectiva, para responder por los eventuales daños, perjuicios, multas y costas del proceso y siempre que los oficiales o tripulantes requeridos para el esclarecimiento de los hechos hayan asistido a las respectivas diligencias o se hayan desembarcado y puesto a las órdenes del Capitán de Puerto.

Parágrafo. Las anteriores garantías y demás cauciones que puedan solicitar los Capitanes de Puerto podrán ser otorgadas por aseguradores de casco o asociaciones o clubes de protección e indemnización siempre que previamente hayan acreditado a satisfacción del Director General Marítimo y Portuario su solvencia económica y la constitución de un representante o agente o apoderado permanente en Colombia".

Cumplidos como están todos los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991 y una vez rendido el concepto del Procurador General de la Nación, se adopta decisión de fondo.

II. LA DEMANDA

Dice el actor que los artículos acusados, integrantes de la Ley 23 de 1991, son contrarios a lo dispuesto por los artículos 1, 2, 13, 28, 29, 32, 113, 116, 228, 247, 248, 250 y 282 de la Constitución.

En cuanto a los artículos impugnados del Decreto 2324 de 1984, los estima opuestos a los artículos 1, 2, 24, 28, 29, 113, 116, 217, 228 y 229 de la Carta Política.

Advierte el impugnante que se trata, a su juicio, de una inconstitucionalidad sobreviniente, ya que las normas demandadas fueron expedidas antes de la vigencia de la Carta Política de 1991.

a. Ley 23 de 1991

Afirma el demandante que cuando el artículo 1º acusado asigna a funcionarios administrativos el conocimiento de ciertos hechos punibles, los está encargando del ejercicio de una función jurisdiccional que debería reservarse exclusivamente a funcionarios de la Rama Judicial.

Dice que esta acumulación de funciones atenta contra el artículo 1º de la Constitución, pues un Estado de Derecho implica la existencia de ramas del poder público independientes y capaces de controlar el ejercicio del poder.

Según su criterio, mal podríamos hablar de una república democrática si funciones ejecutivas y políticas se mezclan con atribuciones valorativas y de juzgamiento.

En el sentir del demandante, "atenta contra el interés general de contar con una administración de justicia profesional permitirle el conocimiento de hechos punibles a personas que no han tenido la menor instrucción en ciencias jurídicas".

La distinción entre el Derecho de Policía y el Derecho Penal -agregas fundamental. Si el primero pretende garantizar las condiciones elementales de la vida en sociedad, el segundo sanciona a quienes atentan directamente contra bienes jurídicos de mayor importancia protegidos por el ordenamiento, y que pueden dar lugar incluso a la pérdida de la libertad. Concluye que sólo los jueces en un Estado de Derecho pueden privar a las personas de su libertad o de sus bienes y que si esta atribución se le asigna a los funcionarios encargados de aplicar el Derecho de Policía, tendremos un Estado policivo dictatorial mas no un Estado de Derecho.

También considera el impugnante que el artículo 1º de la Ley 23 de 1991 es violatorio del artículo 2 de la Constitución. "Si es un fin esencial del Estado el de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta, es elemental que son indispensables funcionarios judiciales capaces de valorar los hechos con altura y sabiduría. Con la aplicación de la Ley 23 se presentan absurdos como este: si el médico legista estima que la posible incapacidad del lesionado es inferior a treinta días, el caso puede ser conocido por un funcionario que sea únicamente bachiller, y al hecho punible se le dará el calificativo de contravención. Si el dictamen supera por siquiera un día los treinta días de incapacidad, el caso lo conocerá un

realizadas por persona diferente a quien debe evaluar jurídicamente la conducta punible. Dos conductas igualmente lesivas del mismo bien jurídico recibirán un tratamiento desigual, siendo conocidas por funcionarios distintos, con educaciones diferentes, uno perteneciente a la carrera judicial y otro dependiente de intereses políticos. En aras de la descongestión de los juzgados penales municipales no podemos contribuir a la impunidad ni rebajar la administración de justicia a una práctica de aprendices.

Se refiere luego al artículo 29 de la Carta. Dice que en él se exige también para que la actuación procesal sea válida que el encargado de la función de juzgamiento sea un "juez o tribunal competente". Los funcionarios administrativos no son jueces. Adicionalmente la presunción de inocencia únicamente se desvirtúa mediante una declaración **judicial** que atribuya responsabilidad, según el mismo artículo 29.

Afirma la demanda que resulta ostensible la violación del artículo 113 de la Constitución. En este se consagran tres ramas del poder público y se afirma que los órganos que las componen tienen funciones separadas aunque se presten en colaboración necesaria. Señala el actor que cuando los inspectores de policía y los alcaldes juzgan, y al tenor del artículo 7 de la Ley 23 de 1991 los alcaldes y los gobernadores fallan los recursos de apelación, no se está en el terreno de la colaboración sino en el de la usurpación de funciones propias de otra rama del poder.

Alude después el libelo al artículo 116 de la Constitución. Dicha norma permite excepcionalmente atribuir funciones jurisdiccionales precisas a autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

No faltará -dice el actor- quienes argumenten que las conductas materia de la Ley 23 son contravenciones y no delitos. Esta distinción debería obedecer a la clasificación de los bienes jurídicos protegidos y no al capricho de un dictamen pericial. Sin embargo, nadie podrá negar que los inspectores adelantan la instrucción de sumarios, función que la Carta reserva al funcionario judicial.

A juicio del demandante, es de tal trascendencia la garantía del juez competente que aún en los estados de excepción el Constituyente buscó preservarlo y por eso el artículo 252 de la Carta prohíbe modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. La Ley 23 modificó estos dos aspectos, los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento, contrariando claramente la Constitución de 1991.

Señala a continuación que el artículo 315 de la Carta consagra las

Manifiesta que por las razones ya anotadas también se viola el artículo 228 de la Constitución cuando pretende consagrar una administración de justicia cuyas decisiones sean independientes. Y se desconoce el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia (artículo 229 C.N.). Únicamente administran justicia las autoridades mencionadas en el artículo 116 de la Carta y por tanto todo aquello que tramite una inspección de policía o una alcaldía, en materia de conductas punibles, impide el acceso a la administración de justicia.

El artículo 250 de la Constitución -argumenta la demanda- atribuyó a la Fiscalía General de la Nación la competencia exclusiva en materia de investigaciones penales. El artículo 27 transitorio conserva esta competencia en cabeza de los jueces penales municipales hasta por el término de cuatro años. "El ordinal primero de ese artículo -apunta el demandante- dispone que es función de la Fiscalía "asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal". Luego el ordinal segundo le atribuye la tarea de "calificar y declarar precluidas las investigaciones". La ley penal se refiere tanto a delitos como a contravenciones; el mismo Decreto 100 de 1980 establece que las especies del hecho punible son los delitos y las contravenciones. Sólo una ley penal puede derogar o modificar otra ley penal; de lo contrario no existiría unidad de materia. "Es claro entonces que si la Ley 23 modifica el Código Penal es una ley penal y por ende la competencia para el trámite de estos procesos está reservada a los jueces o a la Fiscalía, por mandato expreso de la Constitución. No pueden los inspectores de policía, ni los alcaldes, ni los gobernadores calificar investigaciones; esta atribución fue encomendada a la Fiscalía General de la Nación".

Señala que el artículo 2 de la Ley 23 de 1991 se refiere al sumario y a la querrela como requisito de procedibilidad de la acción penal. Es evidente entonces que el objeto de la actuación de inspectores, alcaldes y gobernadores, es una investigación penal. Así esta norma es contraria, por las razones ya expuestas, a los artículos 28, 29, 113, 116 y 250 de la Constitución.

Dice que el artículo 3 de la Ley 23 ordena al funcionario administrativo la recepción de la indagatoria del capturado. De esta forma se vulneran totalmente los preceptos del artículo 28 de la Carta cuando éste ordena que el privado de la libertad sea puesto a órdenes de un juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes.

Los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley 23 consagran normas de procedimiento penal que atribuyen funciones de instructor penal a un funcionario administrativo y vulneran, según el actor, la separación de poderes, la

Añade que si la Carta exige para la privación jurídica de la libertad mandamiento escrito de autoridad judicial competente, es clarísimo que la resolución de un inspector de policía, alcalde o gobernador, no equivale a tal requisito.

Igualmente -expresa- si la Constitución exige que el individuo capturado en flagrancia sea llevado ante el juez, el hecho de conducirlo ante el inspector de policía tampoco se ajusta a lo ordenado por la Carta.

Por tanto, tacha de inconstitucionales también los artículos 12 y 14, que ratifican la naturaleza de procedimiento penal de todas estas normas, contemplan la intervención de sujetos procesales que deben actuar ante los jueces y otorgan a funcionarios administrativos delicadas decisiones sobre el derecho a la libertad.

Procede luego el demandante a un análisis del artículo 248 de la Constitución, a cuyo tenor únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales en todos los órdenes legales. Manifiesta al respecto que, cuando permite que la decisión de un inspector de policía, un alcalde o un gobernador tenga la calidad de sentencia, el artículo 6 de la Ley 23 está violando dicho precepto constitucional.

Dice finalmente que el artículo 247 de la Constitución Nacional autoriza a la ley para crear los jueces de paz. Con ello -concluye el demandante- la Carta dispone que incluso los conflictos individuales y comunitarios que deban resolverse en equidad sean fallados por un juez.

b. Decreto 2324 de 1984

Dice el actor que la DIMAR y las Capitanías de Puerto son autoridades administrativas y que, por lo tanto, siempre que el decreto les atribuya funciones propias de los jueces se estarán desconociendo normas de la Constitución del 91.

Así -agrega- cuando el artículo 5 del Decreto 2324 asigna a la DIMAR la función de **autorizar el zarpe de naves y artefactos navales** a través de las Capitanías de Puerto, está atribuyéndole una determinación propia del funcionario judicial.

En efecto -explica- la negación de zarpe afecta la libertad personal de la tripulación del buque, y no sólo el movimiento de la embarcación. **Tratándose de una determinación que incide sobre derechos fundamentales como los de la libertad y la propiedad, debe ser exclusiva de los jueces.** Adicionalmente, si la Corte Suprema encontró que

embarcaciones y atribuyan su control a una autoridad administrativa son contrarios a la Constitución.

A juicio del actor, se viola el artículo 24, que consagra el derecho de todo colombiano a entrar y salir libremente del territorio nacional. La limitación a este derecho únicamente puede provenir de decisión de autoridad judicial competente conforme al artículo 28 de la Carta. De hecho cuando se niega el zarpe de una nave se afecta el derecho de circulación, así como el derecho a la libertad misma pues se obliga a la tripulación del buque a permanecer en un puerto determinado. Esta decisión, por lo tanto, debe tomarla un funcionario judicial, y no uno de la administración encargado de ejecutar la ley.

Insiste el demandante en que el artículo 116 de la Constitución prohíbe a autoridades administrativas adelantar la instrucción de sumarios y expresa que la función de adelantar y fallar las investigaciones por violación a 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 regulen las actividades marítimas, implica el trámite de una investigación, de un sumario, actividad exclusiva de los funcionarios judiciales.

Señala que no puede confundirse la función de policía propia de la DIMAR y las Capitanías de Puerto, con funciones reservadas a los jueces.

A su juicio, los artículos 11, 20, 27, 28, y 32 del Decreto 2324 atribuyen a autoridades administrativas funciones jurisdiccionales.

Añade la demanda que el procedimiento contemplado por los artículos 32, 35, 36, 37, 38, 43 y 48 del Decreto 2324 es propio del proceso que se adelanta ante un juez. En efecto, permite tomar decisiones sobre la práctica de pruebas, notificación a las partes, reconocimiento de personería a los apoderados de las partes, vinculación de personas o partes al proceso, avalúo de los perjuicios y fijación de cauciones.

No conviene, ni se ajusta a la Carta, que el funcionario encargado de ejercer el poder de policía realice simultáneamente funciones judiciales.

Señala que el artículo 38 del decreto es contrario al artículo 29 de la Carta ya que la única manera de desvirtuar la presunción de inocencia es mediante **declaración judicial de responsabilidad**. El artículo 38 hace ineficaz la presunción de inocencia por la simple no comparecencia a una diligencia o la forma como se responda dentro de la misma. Viola también

En el sentir del demandante, la norma del Decreto 2324 que con mayor fuerza es violatoria de la Constitución es el artículo 72 pues faculta a una autoridad administrativa para el negar la autorización del zarpe de la nave y le otorga la posibilidad de imponer una caución prendaria, decisiones sobre el derecho a la libertad que deben reservarse a los jueces.

III. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

a. El Ministro de Justicia presentó a la Corte un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Dice especialmente el Ministro:

"Es que precisa esclarecer en primer término, que los atentados de que habla el demandante contra el estado de derecho, no son de recibo por la sola razón que una autoridad administrativa sea encargada del juzgamiento de asuntos de diversa índole como sucede con relación a las contravenciones especiales de policía. Tal situación, además de estar legitimada por el principio de colaboración armónica entre los poderes, ab initio carece de sustento, como quiera que todas las autoridades en el ejercicio de sus funciones están sometidas a la Constitución, a las leyes y a la prohibición de abusar de los poderes de los cuales están investidas.

Contrario a la opinión del demandante, es supuesto básico de una atribución asignada a cualquier autoridad, el estar sometida a la legalidad entendida en sentido genérico, y en este orden de ideas, el verse sometida al respeto de los derechos, las garantías, los principios de la Constitución, y todas las normas legales que regulan la actuación y su trámite jurídico procesal.

Por consiguiente, cuando dicha autoridad, en este caso el Inspector de Policía, el Alcalde, el Gobernador, en ejercicio de la referida competencia excepcional de juzgar en una u otra instancia las contravenciones especiales, viola las disposiciones jurídicas en comento, se hace responsable de tales conductas y acreedor a las sanciones de ley, tanto de naturaleza disciplinaria, como penal, cuando sus actos así lo ameriten".

(...)

"De la confrontación entre el artículo 29 de la Constitución (...) y las normas de la Ley 23 de 1991, que regulan el procedimiento para la investigación y juzgamiento de las contravenciones penales, se deduce sin mayores esfuerzos, que las reglas del debido proceso, una de las

En primer lugar, porque no importa cuales sean los contenidos o la naturaleza de la función que la autoridad administrativa ejerza, siempre está sometido en el adelantamiento de sus actuaciones, al debido proceso".

(...)

"Ahora, por el hecho de que a la autoridad administrativa le haya correspondido excepcionalmente el despliegue de funciones jurisdiccionales, ello no quiere decir que sus actuaciones deban llevarse a cabo en forma arbitraria y sin sujeción a las reglas del Estado de Derecho.

La animadversión a que los funcionarios administrativos juzgaran la conducta de los súbditos tenía razón de ser en el estado absolutista, cuando el principio de legalidad no regía todas las actuaciones del Estado; hoy en día la legalidad es un instrumento que restringe la actividad de todos los servidores públicos. Así se preserva al individuo sometido al poder soberano del estado, de cualquier arbitrariedad y se le faculta para impugnar todo tipo de actuación que vaya en contra de sus derechos y de las normas a las cuales debía someterse aquel".

"Mas, como el demandante alega sobre incompetencia no solo en términos de atribución legal, sino también por falta de calidades y requisitos para cumplir tan delicada labor, hay que decir que no es cierto que los inspectores de policía a que hace referencia la ley, sean los ignorantes a los que aquel alude.

En efecto, el inspector que juzga contravenciones especiales no es un ciudadano cualquiera; el ordenamiento exige ciertos requisitos que han de garantizar un mínimo de profesionalidad en el ejercicio de sus funciones.

La competencia que la Ley 23 le reconoce a los funcionarios administrativos es predicable respecto de contravenciones especiales, es decir de una determinada conducta. No introduce entonces la norma, discriminación alguna en consideración de las características subjetivas del supuesto infractor y por lo tanto en nada se desconoce el artículo 13 constitucional, que impone el tratamiento igualitario para todas las personas, no a todas las conductas, lo que sería absurdo".

En cuanto al Decreto 2324 de 1984 señala:

"Ante todo, es preciso aclarar que las funciones otorgadas a la Dirección Marítima y Portuaria y a las Capitanías de Puertos, en lo que hace referencia a la autorización de zarpe de naves y artefactos

No obstante, y en lo pertinente, están sometidas al debido proceso el cual, como ya se ha dicho, es imperativo tanto para las actuaciones administrativas como judiciales.

Y lo anterior se cumple, cuando tales actuaciones se surten, previa notificación y audiencia de las personas implicadas (artículos 36 y 37 del decreto en comento).

En todo caso, como poder de policía, la administración en ejercicio de sus potestades, puede ejercerla con cierta autonomía para efectos de asegurar los intereses defendidos a través suyo".

b. El Ministro de Defensa Nacional, por conducto de apoderado, manifestó en escrito presentado a la Corte:

"Se entienden por actividades Marítimas a la señalización Marítima; el control de tráfico marítimo; las naves nacionales y extranjeras y los artefactos navales; la navegación marítima por naves y artefactos navales; la marina mercante y el transporte marítimo; las comunicaciones marítimas; la utilización, protección y prevención de los litorales; la investigación científica marina; los sistemas de exploración, explotación y conservación de los recursos naturales marinos; la búsqueda y recuperación de antigüedades náufragas; la búsqueda y salvamento marino; la administración y desarrollo de la zona costera; y, en general todo lo que implique el aprovechamiento del medio marino; entre otros".

(...)

"En consecuencia, la Dirección General Marítima es la autoridad Marítima Nacional (art. 4, D.L. 2324 de 1984); que ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las aguas interiores marítimas, canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marítimos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marino, aguas adyacentes, litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar, fronteras del país incluidos en su jurisdicción, islas, islotes, cayos y sobre los ríos señalados en este Decreto Ley.

Hace más de 30 años con los decretos 3183 de 1952 y 2349 de 1971 y hoy el Decreto Ley 2324 de 1984, primero como la Dirección de Marina Mercante y después como la Dirección General Marítima y Portuaria. Hoy como la Dirección General Marítima, la Autoridad Marítima Nacional ha venido, como ente del gobierno, agregado a la Armada Nacional, controlando, vigilando, dirigiendo, coordinando y

"El fundamento, de la Autoridad Marítima Nacional se soporta en el principio constitucional, consagrado en la Constitución de 1991, de que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, las diferentes actividades económicas.

Efectivamente, el artículo 334 de la actual Constitución, atribuye la dirección general de la economía al Estado, por medio de su planificación, pudiendo según el caso, y de acuerdo con las circunstancias, limitar la libertad de los gobernados.

En todo caso, la nueva Constitución establece que la política estatal, en nuestro caso la política marítima, deberá inducir la actividad económica privada, es decir dirigirla, coordinarla y vigilarla. De esta forma el Estado, intervendrá la actividad económica, para nuestro caso las actividades marítimas, en todas sus modalidades de explotación de bienes y servicios, con fines de racionalizar y distribuir las oportunidades y la participación en el bienestar".

(...)

"Con relación a los argumentos invocados por el demandante sobre la inconstitucionalidad del Decreto Ley 2324 de 1984 se tiene lo siguiente:

Sostiene el demandante, que la Dirección General Marítima y sus Capitanías de Puerto como autoridades administrativas, de acuerdo al Decreto Ley 2324 están ejerciendo funciones propias de los jueces".

(...)

"En cuanto a 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 los sujeta a su inspección y vigilancia. Tal es el sentido de la institución que se distingue con el nombre de Policía Administrativa, por ejemplo, las facultades que ejercen las superintendencias".

(...)

"En cuanto a la garantía exigida en el artículo 37, numeral 7 del Decreto Ley 2324 de 1984, no vemos cómo puede ser contraria a la Constitución:

Debe entenderse al buque, nave o artefacto naval, como un ente con carácter de empresa, por lo tanto, que no se autorice su zarpe por parte de la Capitanía de Puerto implica consecuencias económicas graves, de esta forma el Decreto 2324 de 1984 ha previsto el otorgamiento de una garantía que soporte los presuntos perjuicios por su inmovilización y por las posibles causas del siniestro que se esté

Procedimiento Penal. No hay aquí, medidas de aseguramiento, ni medidas cautelares, se trata de un procedimiento que le va a permitir al Capitán del Buque continuar con su aventura marítima. Esto, por supuesto, no viola ningún precepto constitucional".

(...)

"Las investigaciones que adelanta la Dirección General Marítima por presunta violación a normas de marina mercante, o por siniestros, o accidentes marítimos, como se vió anteriormente establecen la presunta violación a la legislación marítima, por las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y los elementos técnicos y materiales que originaron un siniestro marítimo".

(...)

"En cuanto al artículo 48 del Decreto Ley demandado que da el nombre de "FALLO" a la decisión administrativa que adopte la Dirección General Marítima, el demandante pretende erróneamente interpretarlo como una prueba de que la actuación administrativa de esta Dirección General, invade la competencia de la justicia ordinaria. Sobre todo, si tomamos en cuenta lo anteriormente expuesto, en cuanto a la característica de policía administrativa de la DIMAR.

Sobre otro aspecto de la demanda, en cuanto a la tipificación en el artículo 247 del Código Penal de la contaminación ambiental, se tiene lo siguiente:

Colombia ha suscrito diferentes convenios internacionales sobre prevención de contaminación marina, aprobados por el Congreso de la República, como el Convenio constitutivo de la Organización Marítima Internacional-OMI-, Ley 06 de 1974; el Convenio Internacional para prevenir la contaminación del mar por buques-MARPOL 73/78-, Ley 12 de 1981; entre otros.

La Dirección General Marítima, como Autoridad Marítima debe velar su ejecución y cumplimiento, para lo cual eventualmente puede adelantar la correspondiente investigación administrativa, sobre la base de una presunta violación a estas normas.

No puede confundirse este procedimiento, con la determinación del dolo o culpa dentro de la conducta típica de la contaminación ambiental, establecida en el Código Penal con causas y efectos independientes y separados, a los fundamentos de la Dirección General Marítima como policía administrativa para ejercer control y vigilancia sobre las diferentes actividades marítimas".

Es una facultad constitucional atribuida a las corporaciones públicas y a determinadas autoridades administrativas.

Por lo tanto, si la Dirección General Marítima en su calidad de policía administrativa, debe controlar, vigilar, coordinar, autorizar y promover las diferentes actividades marítimas, y en particular racionalizar el tráfico marítimo, es perfectamente legal y constitucional que autorice mediante un zarpe la salida y viaje de un buque, nave o artefacto naval, eliminando los factores de perturbación de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, la protección del medio marino, y de las gentes de mar.

En consecuencia, la Dirección General Marítima, en su calidad de policía administrativa marítima, tiene pleno fundamento legal y constitucional para autorizar un zarpe".

IV. LA VISTA FISCAL

El Procurador General de la Nación, mediante oficio del 21 de julio de 1993, manifestó a la Corte que, de conformidad con el Decreto 2067 de 1991, se encontraba impedido para emitir concepto sobre la demanda en referencia por cuanto participó en la concepción de la Ley 23 de 1991.

La Sala Plena de la Corte Constitucional (Auto del 5 de agosto de 1993) consideró que, en efecto, según los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991, entre las causales de impedimento está la de haber intervenido en la expedición de la norma demandada, motivo por el cual aceptó el manifestado por el Jefe del Ministerio Público.

Dispuso, en consecuencia, que, si bien la demanda no se refería tan sólo a las disposiciones de la Ley 23 de 1981 sino que cobijaba también otras en relación con las cuales no existía impedimento, se diera traslado al Viceprocurador General de la Nación para lo de su cargo, por razones de unidad procesal.

El Viceprocurador emitió concepto mediante Oficio 298 del 21 de septiembre de 1993.

No entra la vista fiscal en un estudio de cada una de las normas acusadas, sino que prefiere efectuar un análisis global de la materia planteada.

Dice así el concepto en sus apartes principales:

"La excepción prevista en el inciso tercero del artículo 116, pero en especial la condición impuesta a la ley en el sentido de que no puede

actividad de las autoridades administrativas en su función de policía, lo que permite a la vez identificar un reconocimiento constitucional de otras manifestaciones punitivas, distintas de la penal, pero cuyo ámbito de actuación no puede afectar la libertad de las personas, manifestaciones que para la validez de su ejercicio, deben estar informadas por el debido proceso (art. 29 C.P.)".

"Ahora, ante la concepción garantista de los derechos de la Carta de 1991, de que tales actividades sólo podrán cumplirse por autoridad "judicial" competente, ha quedado excluída necesariamente la habilitación a nivel constitucional de las autoridades de policía, para realizar actos propios del sumario, como los reseñados, excepción hecha de la actuación autorizada por el artículo 32 de la Carta que nos rige.

El carácter absoluto de los principios recogidos por el artículo 28 superior, en esta materia, pone en evidencia la derogatoria de las facultades que se denominaban de "Alta Policía" consagradas en el antiguo canon 28 del Estatuto Constitucional de 1886.

A partir del marco constitucional reseñado, no cabe duda que las preceptivas acusadas de los artículos 1 a 7 y 12 y 14 parciales, de la Ley 23 de 1991, en cuanto reguladoras de una actuación sumarial propia de la actividad judicial, resultan inconstitucionales.

Sin embargo, tal apreciación no puede predicarse, si se tiene en cuenta que el cambio de un Ordenamiento Superior a otro, obligó al Constituyente a adoptar medidas de carácter transitorio para evitar traumatismos, especialmente en cuanto a organización de la Justicia se refiere, habida consideración de la institucionalización, con ese rango del sistema acusatorio.

Fue así como consagró en el artículo 28 transitorio de la Carta:

"Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos".

Es evidente entonces, que el propio Constituyente habilitó transitoriamente a las autoridades de policía para continuar actuando en el campo sumarial y de juzgamiento que le era propio y por ende, el procedimiento que aplican, contenido en las disposiciones acusadas, tiene el respaldo constitucional que le imprime el artículo 28 transitorio, lo que hace que las normas que los contienen sean

"La actividad de policía del Estado ha venido sufriendo un proceso que podríamos denominar de "judicialización", en cuanto que por un lado, se percibe la existencia de un derecho material de policía y por el otro, se identifica una "procedimentalización" que lo desarrolla, lo que permite apreciar que la actividad procesal no es exclusiva de la rama judicial.

Paralelo al fenómeno anterior, se percibe también el de la "desjudicialización", entendido como aquel, que se orienta a sustraer de la Rama Judicial la solución de los conflictos sociales, inspirado en la idea de disminuir costos, agilizar resoluciones y descongestionar la justicia; se traslada esta función a otras ramas del poder público, en los más de los casos a la administrativa, tal como acontece con las disposiciones que asignan funciones de policía portuaria a la Dirección General Marítima y Portuaria y a las Capitanías de Puerto.

En efecto, la normativa acusada contentiva de las disposiciones que autorizan el zarpe de naves y artefactos navales; investigación de accidentes y siniestros marítimos e infracciones a las normas que regulan las actividades marítimas y de marina mercante, se desenvuelven dentro de las competencias de dirección, regulación y control que el mismo estatuto legal contempla, como manifestaciones modales del poder de policía. Actuaciones que corresponden al expresado concepto lato de acto jurisdiccional.

Como la acusación impetrada se centra en la aseveración de que tanto en la Ley 23 como en el Decreto Ley 2324 de 1984, se ha verificado un tránsito de competencias no autorizado por la Constitución y es evidente, por las razones expuestas que en uno y otro caso, no se aprecia la pretendida infracción, forzoso es concluir: 1. la inexistencia en la hora actual de una interpretación rígida sobre la unidad esencial del Estado; 2. que están autorizadas, en punto de la administración de justicia y a nivel constitucional (art. 116), autoridades distintas a las pertenecientes a la rama judicial, para cumplir funciones jurisdiccionales, con exclusión de las atinentes al sumario y al juzgamiento de delitos; 3. que no obstante lo anterior, el propio Constituyente, habilitó transitoriamente a autoridades de policía, para el conocimiento de hechos punibles sancionables con arresto; 4. que dentro del sentido amplio de jurisdicción, las autoridades de policía están autorizadas para resolver cuestiones de derecho sin los efectos propios de la decisión judicial; 5. que cuando la función judicial es ejercida por autoridades administrativas, ésta debe estar expresamente señalada por la ley. Garantías todas de indudable valor para la libertad, en un Estado de Derecho".

1. Competencia

La Corte Constitucional es el tribunal competente para conocer sobre la constitucionalidad de los preceptos objeto de la demanda, ya que se trata de artículos integrantes de una ley de la República y de un decreto expedido por el Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias (artículos 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política).

2. Alcance de la cosa juzgada en relación con el Decreto 2324 de 1984

Entre las normas acusadas se encuentran varios artículos del Decreto 2324 de 1984, "Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria", expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 19 de 1983.

Debe advertirse que este mismo estatuto había sido demandado en su totalidad ante la Corte Suprema de Justicia cuando ella tenía a su cargo la guarda de la integridad de la Constitución.

La Corte Suprema declaró exequibles algunos artículos y parcial o totalmente inexecutable otros, algunos de los cuales han sido ahora de nuevo demandados.

Por cuanto respecta a los que fueron declarados exequibles, la Corte Constitucional reitera su doctrina en el sentido de que, al haberse expedido una nueva Constitución en cuyo artículo 380 se derogó expresamente la Carta Política anterior con todas sus reformas, los pronunciamientos anteriores mediante los cuales se definió la constitucionalidad de normas jurídicas se hicieron única y exclusivamente en relación con el Estatuto Fundamental entonces vigente y, por tanto, la circunstancia de haber sido hallada una norma acorde con la Constitución derogada no implica que también lo sea con la Carta de 1991.

Así las cosas, esta Corte habrá de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones que se acusan, pese a haber sido declaradas exequibles por la H. Corte Suprema de Justicia, en razón de la fecha del fallo, anterior a la vigencia de la nueva Carta (Agosto 22 de 1985. Sentencia N° 63. M.P. Dr. Alfonso Patiño Roselli).

No acontece lo mismo con las disposiciones legales que fueron declaradas inexecutable antes de entrar a regir la Constitución de 1991, ya que habían sido retiradas del ordenamiento jurídico en virtud de fallos que, a la luz de la Carta anterior, hicieron tránsito a cosa juzgada y mal podría entenderse que hubiesen sido revividas por el sólo hecho de haberse expedido una

En consecuencia, se deberá acatar lo ya resuelto por la Corte Suprema de Justicia en relación con la palabra "regular", del artículo 5º, numeral 8 del Decreto 2324 de 1984, en su momento hallada inexecutable.

3. Los cargos de inconstitucionalidad

Se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de dos grupos de disposiciones, pertenecientes a dos estatutos diferentes: 1) Las que hacen parte de la Ley 23 de 1991, específicamente en lo que concierne a la competencia asignada a los inspectores penales, inspectores de policía y alcaldes para juzgar sobre contravenciones especiales; 2) Las que atribuyen competencia a la Dirección Marítima y Portuaria para adelantar y fallar investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante y por otros conceptos.

Pese a que el argumento principal de la demanda radica en ambos casos en un posible quebranto del Estatuto Fundamental por ruptura del principio de la separación de funciones al haberse facultado a autoridades del orden administrativo para impartir justicia, la Corte estima necesario tratar por aparte los temas referentes a inspectores de policía y los que aluden a la Dirección Marítima y Portuaria, pues respecto de unos y otros no son pertinentes las mismas consideraciones de carácter constitucional.

a. Inspectores de policía

La Ley 23 de 1991, "Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales y se dictan otras disposiciones", asignó a los inspectores penales de policía, o a los inspectores de policía donde aquellos no existan, y en su defecto, a los alcaldes, el conocimiento en primera instancia, de las siguientes contravenciones especiales (artículo 1º):

1. Ejercicio arbitrario de las propias razones.
2. Violación de habitación ajena.
3. Permanencia ilícita en habitación ajena.
4. Violación de habitación ajena por empleado oficial.
5. Violación y permanencia ilícita en el lugar de trabajo.
6. Violación de la libertad de cultos.
7. Impedimento y perturbación de ceremonia religiosa.
8. Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto.
9. Lesiones personales dolosas.
10. Lesiones preterintencionales y culposas.
11. Hurto simple.
12. Hurto de uso.
13. Hurto entre codueños.

18. Sustracción de bien propio.

19. Daño en bien ajeno.

Las demás normas acusadas, integrantes de la Ley 23 de 1991, desarrollan lo concerniente a la iniciación del sumario en los procesos promovidos por contravenciones especiales; la previsión de las reglas aplicables en los eventos de captura en flagrancia; lo relativo a la diligencia de indagatoria, sus trámites y la práctica de pruebas; la liquidación de perjuicios, en su caso; la definición sobre quiénes son parte en los procesos de que trata la ley; la posibilidad de conceder libertad condicional al condenado y los recursos procedentes contra las sentencias que se dicten en tales procesos.

Estas normas son constitucionales en cuanto se refieran a contravenciones especiales para las cuales no haya sido prevista pena privativa de la libertad. Tal es el caso de la contemplada en el inciso 1° del artículo 1 acusado, que sanciona con multa hasta de un salario mínimo mensual legal a quien incurra en la conducta definida como "ejercicio arbitrario de las propias razones".

En efecto, en lo atinente a la definición de competencias para administrar justicia, no puede interpretarse el artículo 116 de la Constitución desligado de los principios generales que plasma el 113 Ibidem. Esto mismo acontece con los demás artículos que integran el Capítulo I del Título V de la Carta y con todas las normas superiores que rigen la actividad de las ramas y órganos del poder público.

En efecto, ninguna función pública encuentra en sí misma su fundamento. Todas ellas se justifican en razón de los fines que persigue la organización estatal, entre los cuales cabe destacar los esenciales indicados en el artículo 2 de la Constitución.

El principio democrático, en cuya virtud las funciones públicas no pueden hallarse todas en cabeza de la misma rama, órgano o funcionario, tiene cabal expresión en el nombrado artículo 113 del Estatuto Fundamental que contempla la existencia de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial y que también prevé la consagración de órganos autónomos e independientes, "para el cumplimiento de las demás funciones del Estado".

Declara el precepto constitucional que los órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, con lo cual elimina todo criterio absoluto en cuya virtud cada rama u órgano tenga que actuar forzosamente dentro de marcos exclusivos, rígidos e impermeables. Se trata, más bien, de lograr un equilibrio que impida la concentración y el abuso del poder pero que a la vez permita, en virtud de una razonable flexibilidad, conjugar los esfuerzos de quienes lo

corresponde a la Corte Constitucional, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, a los tribunales y a los jueces, pero establece la posibilidad de que órganos ajenos a la Rama Judicial también lo hagan: así, el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales -tal es el caso de las atribuidas en los artículos 174 y 178 de la Constitución- y excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Aún los particulares pueden ser investidos transitoriamente de dicha función cuando actúen como conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Para los fines de este proceso es suficiente destacar la parte del enunciado artículo relativa a las autoridades administrativas.

Se trata de una excepción al principio general y, por tanto, su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos.

Ahora bien, si los señalados requisitos se cumplen, la norma legal que desarrolle la previsión constitucional es, en principio, exequible. Tal ocurre con la asignación de competencias a inspectores penales de policía, inspectores de policía y alcaldes para fallar sobre contravenciones especiales sancionables con pena distinta de la privación de la libertad.

Cuando la normatividad en mención les atribuye tales funciones, definiendo con claridad que su competencia llega tan sólo a la investigación y juzgamiento de contravenciones, no hace nada diferente de desarrollar lo previsto en el artículo 116 de la Constitución, que faculta al legislador para radicar excepcionalmente la función de administrar justicia en cabeza de autoridades del orden administrativo, siempre y cuando ello se haga excepcionalmente y en materias precisas, como lo es, a juicio de la Corte, la contravencional.

El precepto constitucional prohíbe en efecto, como lo apunta el demandante, que tales autoridades, investidas excepcionalmente de la función jurisdiccional, adelanten la instrucción de sumarios y juzguen delitos.

Pero la prohibición no puede extenderse más allá del campo que la propia Carta ha querido sustraer a la señalada excepción, es decir, debe dársele un alcance restrictivo en cuanto su propósito consiste en fijar de manera perentoria aquellos asuntos que el Constituyente ha preferido reservar de

está íntimamente ligada a la materia sobre la cual esos instrumentos recaen. En otros términos, no puede un funcionario administrativo instruir sumarios relativos a delitos, pues esta materia no puede ser de su incumbencia a la luz de la Constitución, pero, si se ha concluído que puedan excepcionalmente estar investidos de la función jurisdiccional para conocer de contravenciones, nada obsta para que adelanten la instrucción de sumarios referentes a ellas. Mal podría entenderse que el Constituyente hubiese permitido la atribución de una función y a la vez hubiese negado de manera absoluta la utilización del medio procesal idóneo para ejercerla.

De lo dicho se colige que no es cierta la afirmación del demandante en el sentido de que con las normas de las que se viene hablando se haya desconocido el régimen constitucional de separación de funciones públicas y, menos todavía, que se haya quebrantado el artículo 116 de la Carta Política.

Resulta, pues, ajustado a la Constitución que el legislador confíe de manera excepcional a funcionarios distintos de los jueces, como es el caso de los inspectores penales de policía, los inspectores de policía y los alcaldes, la función precisa de administrar justicia en el ámbito propio de las contravenciones especiales.

Pero ha advertido la Corte que ello es así siempre que la respectiva contravención no sea castigada con pena privativa de la libertad.

Se introduce la distinción que antecede por cuanto el artículo 28 de la Constitución de 1991 modificó radicalmente la normatividad que venía rigiendo, incorporada a la Carta Política de 1886 y sus reformas.

El artículo 28 del Estatuto Fundamental vigente brinda una mayor protección a la libertad personal cuando establece que nadie podrá ser reducido a prisión ni arresto ni detenido "sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad **judicial** competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley" (subraya la Corte).

Lo dicho significa, ni más ni menos, que el Constituyente reservó de manera exclusiva y específica a los jueces de la República la potestad de ordenar la privación de la libertad de las personas, así sea preventivamente. Esto, desde luego, con las salvedades que se derivan del inciso 2º del mismo artículo 28, a las cuales se refirió la Corte en Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994 (Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero) y las relativas a los casos de flagrancia previstos en el artículo 32 eiusdem.

La normatividad constitucional en esta materia es terminante. La nueva

Ejecutivo por razones de orden público (artículo 28 de la Carta Política anterior).

El mandato de autoridad judicial es elemento esencial dentro del conjunto de requisitos exigidos para toda forma de detención, prisión o arresto, a tal punto que si en un caso concreto la privación de la libertad proviniera de funcionario perteneciente a otra rama u órgano del poder público, se configuraría la inconstitucionalidad del procedimiento y sería aplicable el artículo 30 de la Carta (Habeas Corpus), como mecanismo apto para recuperar la libertad.

Debe considerarse, además, que el artículo 28 del actual Ordenamiento es de aplicación inmediata, según dispone el artículo 85 *Ibidem*. Por ello, para poder sostener la competencia de las autoridades de policía en cuanto al conocimiento de los hechos punibles sancionables con pena de arresto mientras se expide la ley que lo radique en cabeza de autoridades judiciales, fue indispensable la expedición de una norma temporal expresamente orientada a ello, cuyo carácter es excepcional y restrictivo (artículo 28 Transitorio de la Constitución). He allí el único sustento constitucional actual de esa extraordinaria competencia administrativa.

Y es que la Constitución, que tiene en la libertad uno de sus valores esenciales, como lo acredita el Preámbulo, quiso dotarla de una garantía clara y expresa confiando a los jueces de manera exclusiva la potestad de restringirla.

Ante la perentoria disposición del artículo 28 de la Carta, ninguna autoridad administrativa puede disponer de la libertad del individuo.

Ya lo había destacado esta Corporación en Sentencia C-175 del 6 de mayo de 1993 (Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz). Como allí se dijo, son fines de esta disposición los de garantizar el derecho a la libertad personal y proteger al individuo para que no sea objeto de actos arbitrarios. Este fue, además, propósito explícito de la Asamblea Nacional Constituyente (Cfr. Gaceta Constitucional No. 82 de 1991).

Así las cosas, pugnan con la Constitución de 1991 todas aquellas normas legales o de otro orden que consagren la posibilidad de que una autoridad distinta a la judicial pueda ordenar detención, prisión o arresto u otro tipo de sanciones o medidas preventivas que impliquen la privación de la libertad del imputado, sindicado o condenado.

Tal sería el caso de las normas acusadas, en cuanto se refieren a contravenciones especiales sancionables con pena de arresto. Así lo declararía la Corte si no fuera por la existencia del artículo 28 Transitorio

Esta norma de vigencia precaria es a todas luces excepcional y se aplica precisamente por la razón que se acaba de exponer: a la luz de la normatividad constitucional permanente no puede haber privación de la libertad que, con las salvedades dichas, provenga de autoridad diferente de la judicial.

No se diga, como lo hace el demandante, que la norma transitoria ha dejado de regir por haberse dictado el Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1992), en cuyo artículo 77 se atribuyó a los jueces de paz el conocimiento de las contravenciones, pues resulta suficiente para aseverar lo contrario la comprobación de que todavía no han sido dictadas las normas que establezcan la correspondiente jurisdicción. Es por ello que el propio Código de Procedimiento Penal dispuso en su artículo transitorio 3°:

"La ley creará los Jueces de Paz con la competencia señalada en este Código. Mientras se establece esta jurisdicción especial se faculta a los actuales inspectores de policía para conocer de las contravenciones".

La Corte no encuentra, entonces, que las normas acusadas violen el artículo 116 de la Constitución y, en consecuencia, serán declaradas exequibles, pero se advierte que cuando la ley establezca la jurisdicción especial de que se trata, los artículos ahora acusados, en cuanto consagren la posibilidad de que las autoridades administrativas indicadas sancionen contravenciones especiales con pena de arresto, habrán perdido vigencia dada su incompatibilidad con el artículo 28 permanente de la Constitución. Es decir, quedarán derogados por la Carta Política ante la desaparición del precepto transitorio que había prorrogado su vigencia de manera temporal.

El examen específico de cada una de las disposiciones demandadas permite sustentar la constitucionalidad que se predica:

-La parte acusada del artículo 1° de la Ley 23 de 1991, que es apenas su encabezamiento, se limita a asignar a los inspectores penales de policía, o a los inspectores de policía donde aquellos no existan y, en su defecto, a los alcaldes, el conocimiento en primera instancia de las contravenciones especiales ya ennumeradas.

Según los principios expuestos, en la norma habrá de distinguirse la referencia que ella hace a contravenciones sancionables con pena de arresto -numerales 2 al 19- de aquella aplicable tan sólo a la pena de multa -numeral 1°. Cuando desaparezca del mundo jurídico el artículo transitorio 28 de la Constitución, no podrán los señalados funcionarios administrativos tener atribuida competencia alguna para conocer de contravenciones para

pero únicamente en lo que respecta a la imposición de multas, que es lo previsto en el numeral 1º del artículo en cuestión.

-El artículo 2º acusado establece que la iniciación del sumario en los procesos promovidos por contravenciones especiales necesita querrela, salvo cuando el autor sea sorprendido en flagrancia, caso en el cual se iniciará y adelantará oficiosamente.

Ya se ha dicho que la prohibición constitucional de adelantar sumarios alude a aquellos que se refieren a delitos y, por tanto, esta disposición no quebranta los preceptos superiores cuando permite que se inicie sumario por contravenciones y que él sea instruido por los funcionarios administrativos señalados en el artículo 1º, eso sí, siempre que, como antes se indica, la pena prevista para la contravención correspondiente no sea privativa de la libertad.

Por otra parte, podía el legislador, por ser de su competencia, indicar los casos en que se hace indispensable la querrela para poder iniciar la actuación e igualmente desarrollar el artículo 32 de la Carta en el sentido de que, cuando el delincuente ha sido sorprendido en flagrancia, el sumario debe iniciarse de oficio, pues, por las mismas circunstancias en que se ha producido la captura, se cuenta ya con elementos mínimos que hacen inoficiosa e inconducente la querrela.

-El artículo 3º se refiere a las diligencias que deben adelantarse en los eventos de captura en flagrancia. Ellos consisten en solicitud por el funcionario de los antecedentes penales y de policía del capturado y en la recepción de su declaración de indagatoria dentro del término de tres (3) días contados a partir del momento de haber sido puesto a su disposición. El capturado -dice la norma- deberá estar asistido por un defensor.

Las mencionadas reglas establecen trámites indispensables para el fallo y para la defensa del implicado, con lo cual se desarrollan las previsiones del artículo 29 de la Constitución.

También dispone el artículo que cuando la investigación se inicie por querrela el funcionario librará boleta de citación al sindicado la cual enviará por el medio que considere más eficaz al domicilio que repose en autos y solicitará los antecedentes penales y de policía, previéndose que, si no comparece el procesado, se le emplazará por edicto y agregándose que en el caso de vencer el término del edicto (5 días) sin que se hubiese presentado para ser oído en indagatoria, se lo declarará persona ausente y se le designará defensor de oficio. En el mismo auto -agrega el precepto- se decretarán las pruebas que se estimen necesarias, las cuales se practicarán dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes.

Como puede verse, se trata apenas de establecer las reglas procesales aplicables a la querrela, tendientes todas a facilitar el trámite del proceso, así como a asegurar la comparecencia del implicado y, por ende, a garantizarle su derecho de defensa, por lo cual es fácil concluir en su constitucionalidad.

-La primera parte del artículo 4° estatuye lo pertinente a la práctica de pruebas, asegurando que tanto el procesado como su defensor puedan solicitar las que consideren necesarias. Ello también se ajusta a las reglas del debido proceso exigidas en la Constitución.

La segunda parte de la norma señala que, cumplida la exposición, el procesado será dejado en libertad firmando un acta de compromiso de presentación ante el funcionario cuando se le solicite, so pena de que se ordene su captura, salvo cuando aparezca demostrado que en su contra se ha proferido en otro proceso adelantado por la comisión de delito o contravención, medida de aseguramiento de detención o caución que se encuentre vigente, o que ha sido condenado por las mismas causas dentro de los dos (2) años anteriores, caso en el cual se le dictará auto de detención sin derecho a excarcelación, siempre que haya declaración de testigo que ofrezca serios motivos de credibilidad, o un indicio grave de que es responsable contravencionalmente.

Los aludidos mandatos son exequibles en la medida en que regulan lo pertinente a la libertad del procesado y a las medidas que habrán de adoptarse cuando incumpla los compromisos de presentación que contrae, así como las aplicables al evento en que se haya proferido en su contra, dentro de otro proceso, medida de aseguramiento. A juicio de la Corte, estamos ante la definición por el legislador de trámites procesales que hacen compatible la libertad de la persona con los requerimientos propios de la administración de justicia.

Ha de advertirse, desde luego, que de conformidad con los principios esbozados respecto de la tajante prohibición constitucional de formas privativas de la libertad decretadas por autoridades administrativas, la orden de captura y auto de detención a que se refiere el precepto únicamente podrá ser impartida por los inspectores penales de policía, los inspectores de policía o los alcaldes mientras dure la vigencia del artículo 28 transitorio de la Constitución pues, desaparecido éste al darse los supuestos normativos que contempla, tan sólo las autoridades judiciales estarán habilitadas para ordenar tales captura y detención.

-El artículo 5° establece que si la contravención hubiese causado perjuicios, el funcionario los liquidará, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 50 del Código de Procedimiento Penal.

disposición. Lo propio puede afirmarse del segundo inciso del artículo 6°, a cuyo tenor en la condena se incluirá la correspondiente indemnización de perjuicios en concreto, la cual prestará mérito ejecutivo.

-Por lo que hace al artículo 6°, inciso primero, su texto dispone que, vencido el término probatorio, se correrá traslado a las partes para alegar por el término de tres (3) días y se dictará la correspondiente sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes.

Ninguna oposición advierte la Corte entre la enunciada norma y la Carta Política, pues tan sólo se está regulando lo concerniente al término del que disponen las partes para alegar, lo cual garantiza su derecho de defensa, a la vez que se estipula un plazo razonable para que el funcionario dicte sentencia.

-El artículo 7° estatuye que contra las sentencias dictadas en los procesos de que trata la Ley procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo y señala los funcionarios ante los cuales se puede interponer.

El objeto de la norma es el de asegurar la segunda instancia, con arreglo al artículo 31 de la Constitución, aplicable a toda sentencia judicial. Recuértese que los funcionarios administrativos aludidos están investidos extraordinariamente de funciones jurisdiccionales.

-Los incisos acusados del artículo 12 se contraen a definir quiénes son partes en el tipo de procesos de que se trata y a prever que en ellos es posible que quien tenga interés se constituya en parte civil.

Ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe al respecto, pues se trata apenas de la función que cumple la ley en el sentido de trazar las pautas procesales aplicables.

-El artículo 14 acusado señala que en los procesos contravencionales referidos el funcionario podrá conceder la libertad condicional al condenado cuando haya cumplido las dos terceras partes de la condena, siempre que su personalidad, su buena conducta en el establecimiento carcelario y sus antecedentes de todo orden permitan suponer fundadamente su readaptación social.

El precepto no hace nada diferente de señalar las condiciones requeridas para conceder el subrogado penal. Ni éste ni aquéllas vulneran el Ordenamiento superior, pero, desde luego, una vez deje de ser aplicable el artículo 28 Transitorio de la Carta, en esta materia debe tenerse presente una vez más lo anotado en las consideraciones generales sobre la competencia exclusiva de los jueces para disponer de la libertad de la

Afirma el actor que, al haberse consagrado la competencia de los inspectores de policía para conocer de contravenciones en materia de lesiones personales, se viola el artículo 13 de la Constitución porque no hay igualdad cuando frente a un mismo hecho, que vulnera el mismo bien jurídico protegido, el conocimiento se atribuye a autoridades diferentes dando aplicación a procedimientos distintos.

Juzga la Corte Constitucional que el cargo no tiene fundamento, pues en realidad la ley regula situaciones diferentes: se establece una gradación de acuerdo con la gravedad de las lesiones causadas, para calificar el hecho punible como delito o contravención. Con el fin de descongestionar los despachos judiciales, se excluyen del conocimiento de los jueces aquellos casos de menor gravedad, según el correspondiente dictamen médico.

Ahora bien, parece al demandante que la diferenciación por días de incapacidad es arbitraria porque, si el médico legista estima que la incapacidad es inferior a treinta días, conoce el inspector de policía; pero si la incapacidad es superior apenas en un día, el asunto pasa al conocimiento del juez.

La definición acerca de lo que debe entenderse como delito y lo que es contravención ha sido dejada en cabeza del legislador y éste tiene que partir de algún criterio para establecerla. No se viola el principio de igualdad cuando a hipótesis jurídicas distintas se señalan consecuencias diversas.

Si se aceptara la tesis del demandante, no podría la ley efectuar ninguna categorización normativa por cuanto, al fin y al cabo, en uso de la discrecionalidad que le corresponde, debe apelar a cuantías, términos, características, calidades, requisitos y otras formas de clasificación de situaciones, con el objeto de dar a cada una de éstas un determinado trato. Es de su competencia hacerlo mientras no vulnere la Constitución.

También considera el impugnante que los artículos acusados de la Ley 23 de 1991 violan el artículo 28 de la Constitución por cuanto contemplan penas de arresto que puede imponer una autoridad administrativa, pese a que la señalada norma superior exige que el mandato por medio del cual se prive a una persona de su libertad debe provenir de autoridad judicial competente.

Es este cargo de la demanda el que acoge la sentencia para sostener, como queda consignado, que las disposiciones acusadas conservan su constitucionalidad solamente por razón de la vigencia del artículo 28 Transitorio de la Carta, ya que el Ordenamiento constitucional permanente no acepta la atribución de competencias a funcionarios administrativos en materia de privación de la libertad.

El artículo 5° del Decreto 2324 de 1984 señala, entre las funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) -dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional (artículo 1° Ibidem)- las de "autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto" (numeral 8) y "adelantar y fallar las investigaciones por violación a 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 regulen las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes".

Por lo que respecta a la primera función enunciada -autorización y control de actividades de las naves y artefactos navales- ningún motivo de inconstitucionalidad se advierte, ya que se trata de un ejercicio propio de la tarea del legislador en el sentido de determinar funciones administrativas a cargo de una dependencia de ese carácter, como es el caso de la Dirección General Marítima y Portuaria. Esta forma parte del Ministerio de Defensa y es claro que, según los artículos 150, numerales 1°, 7° y 23, 206 y 208 de la Constitución, corresponde a la ley expedir las normas que habrán de regir el ejercicio de las funciones públicas a su cargo.

No se ve cómo las funciones de autorizar y controlar actividades de arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de naves, o de practicar visitas en relación con las mismas puedan ser caracterizadas como actos jurisdiccionales. Ninguna razón hay, entonces, para sostener que mediante ellas se invade la órbita propia de la Rama Judicial, como se deduce de la demanda.

En lo atinente a la segunda función indicada (numeral 27 del artículo 5°) sí existe una atribución de competencias judiciales pero ella, en su mayor parte, encaja en las previsiones del artículo 116 de la Constitución, en cuanto las materias a las que se contrae la función atribuída están claramente determinadas en la norma -investigaciones por violación a 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, e imposición de las sanciones correspondientes-.

trata de una función indefinida que, por ello, choca abiertamente con la precisión exigida por el artículo 116 de la Carta para poder radicar en cabeza de autoridades administrativas funciones de carácter jurisdiccional. Las transcritas expresiones serán declaradas inexecutable.

El artículo 11, numeral 6°, del Decreto 2324 de 1984 confía al Director General de la Dirección General Marítima y Portuaria la competencia para conocer y fallar en segunda instancia sobre los procesos por accidentes o siniestros marítimos. Por su parte, el artículo 35 *Ibidem* señala que todo accidente o siniestro marítimo será investigado y fallado por la Capitanía de Puerto respectiva, de oficio o mediante protesta presentada por el Capitán o capitanes de las naves, artefactos o plataformas involucrados en el siniestro o accidente o por demanda presentada por persona interesada. Los artículos 36 a 51 del mencionado Decreto, algunos de los cuales han sido aquí demandados, estatuyen todo lo referente a la investigación y el fallo; al auto que declara abierta la investigación, sus requisitos y formalidades; a las audiencias que deben celebrarse en el curso del proceso; a la presunción de confesión, juramentos, interrogatorios, peritajes y apreciación de pruebas; a los hechos que se deben acreditar y verificar en lo que concierne al accidente o siniestro; al alegato de conclusión, el término para fallo, contenido y notificación del mismo; aceptación de responsabilidad e interrupción de prescripción.

Las normas que han sido demandadas aluden específicamente a la iniciación de la investigación (artículo 35); a la competencia para fallar en segunda instancia (artículos 11 y 27); a la función investigativa que, aún de oficio deben cumplir las Capitanías de Puerto acerca de siniestros y accidentes marítimos (artículo 20); a la competencia para investigación y fallo de los accidentes o siniestros marítimos en cabeza del respectivo Capitán de Puerto en primera instancia (artículo 27); al Tribunal de Capitanes, encargado de asesorar al Capitán de Puerto en lo relativo a las mencionadas investigaciones (artículo 28); a la actuación de dicho Tribunal (artículo 32); y finalmente a algunos aspectos del proceso, tales como el auto inicial que declara abierta la investigación (artículo 36), la primera audiencia (artículo 37), la presunción de confesión (artículo 43), los "hechos a establecer" (artículo 43), el contenido de los fallos (artículo 48), la función instructora, a cargo de las Capitanías de segunda categoría (artículo 67), las investigaciones por contaminación a causa de accidentes o siniestros marítimos (artículo 70), y la caución que deben prestar los buques, naves o artefactos navales cuyos capitanes, oficiales o tripulaciones se encuentren sometidos al proceso de investigación por accidentes o siniestros marítimos para que se les pueda autorizar el zarpe.

La acusación que contra las mencionadas normas se formula es la misma que ha puesto de presente el actor respecto de las disposiciones antes

Ya se ha visto que mientras sea la ley la que señale dichas competencias excepcionales y la atribución correspondiente se refiera a materias precisas y las autoridades administrativas correspondientes sean determinadas, no se presenta violación alguna de la Carta.

En cuanto se refiere a las normas impugnadas, destaca la Corte que el Decreto 2324 de 1984 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias de las que preveía el artículo 76, numeral 12, de la Constitución anterior (hoy artículo 150, numeral 10) y, por lo tanto, goza de fuerza legislativa.

A juicio de la Corte, la exigencia del artículo 116 en el sentido de que la atribución excepcional de funciones judiciales a autoridades administrativas esté contenida en ley queda satisfecha cuando la norma pertinente se expide por el Jefe del Estado revestido temporal o extraordinariamente de funciones legislativas. En otros términos, el precepto constitucional demanda una ley en sentido material y no necesariamente formal y orgánica.

Está, pues, cumplido en el caso presente ese requisito.

Por otro lado, las normas atacadas han determinado con claridad cuáles son las autoridades administrativas en las que se radica la atribución excepcional de competencias judiciales: la Dirección General Marítima y Portuaria y las Capitanías de Puerto.

Además, las materias objeto de esa competencia no pueden estar definidas con mayor precisión. Se trata de conocer sobre siniestros y accidentes marítimos, que están definidos en el artículo 26 del Decreto 2324 de 1984: "Se consideran accidentes o siniestros marítimos los definidos como tales por la Ley, por los tratados internacionales, por los convenios internacionales, estén o no suscritos por Colombia y por la costumbre nacional e internacional. Para los efectos del presente decreto son accidentes o siniestros marítimos, sin que se limite a ellos, los siguientes: a) el naufragio, b) el encallamiento, c) el abordaje, d) la explosión o el incendio de naves o artefactos navales o estructuras o plataformas marinas, e) la arribada forzosa, f) la contaminación marina, al igual que toda situación que origine un riesgo de contaminación marina y, g) los daños causados por naves o artefactos navales a instalaciones portuarias".

También se les atribuye competencia para investigar acerca de las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas y la Marina Mercante Colombiana, así como para imponer las sanciones respectivas (artículo 20, numeral 8° del Decreto).

Debe tenerse en cuenta, además, que en varios convenios internacionales el Estado colombiano ha asumido la obligación de prevenir y reprimir la contaminación del medio marino.

A nivel mundial se tienen, por ejemplo, el Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por contaminación del agua de mar por hidrocarburos, celebrado en 1969 y adicionado mediante Protocolo suscrito en 1976; el Convenio internacional para prevenir la contaminación del mar por buques (MARPOL), pactado en 1973 y adicionado mediante Protocolo en 1978; y el Convenio Internacional sobre la seguridad de la vida humana en el mar, celebrado en 1974 y adicionado mediante Protocolo en 1978.

A nivel regional pueden mencionarse el Convenio para la protección del medio marino y áreas marinas costeras del Pacífico Suroeste de 1981; el Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación marina por petróleo y otros factores nocivos en casos de accidente, celebrado en 1981 y adicionado mediante Protocolo de 1983; y el Convenio para la protección y ordenamiento del medio marino y zona costera del Gran Caribe de 1981, así como el Protocolo de cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos, suscrito en 1983.

No podría Colombia cumplir estos convenios internacionales si no fuera por la atribución de competencias especiales en la materia a un organismo cuyas actividades y experiencia le permiten fallar con mayor conocimiento de causa como es el caso de la Dirección General Marítima y Portuaria.

Entonces, lejos de reñir con la Constitución, las disposiciones acusadas la desarrollan, específicamente respecto de lo contemplado en el artículo 226 de la Carta, que señala la materia ecológica como una de aquellas respecto de las cuales el Estado debe promover la internacionalización de sus relaciones sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- DECLARANSE EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12 y 14 de la Ley 23 de 1991.

juzgada, deberá ESTARSE A LO RESUELTO por la Corte Suprema de Justicia en fallo No. 63 del 22 de agosto de 1985.

Tercero.- DECLARASE EXEQUIBLE el artículo 5º, numeral 27, del Decreto 2324 de 1984, con excepción de las palabras "por violación a otras normas que regulen las actividades marítimas", que se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
MUÑOZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
LIEVANO

Magistrado

ENRIQUE GAVIRIA

Conjuez

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
DIAZ

Magistrado

FABIO MORON

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado