

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA DE CASACIÓN CIVIL

Bogotá D., C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diez
(2010).

Ref: Exp. 1100102030002010-01619-00

Resuelve la Corte lo pertinente respecto de la admisión o rechazo de la demanda que contiene el recurso extraordinario de revisión presentado por Luis Eduardo Puello Schlegel frente al *"fallo de segunda instancia proferido por el Director General Marítimo el 30 de mayo de 2008, dentro la investigación de naturaleza jurisdiccional realizada respecto del siniestro marítimo —naufragio de la M/N Milleniun-, ocurrido el 14 de noviembre de 2003"*.

CONSIDERACIONES

1.- El artículo 25 del Código de Procedimiento Civil al regular la competencia funcional de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dispone en su numeral 2° que conoce *"de los recursos de revisión que no estén atribuidos a los Tribunales Superiores"*.

A su vez, acorde con la preceptiva del artículo 26, numeral 2°, *ibídem*, éstos la tienen para tramitar *"en única"*



instancia, del recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces de circuito...".

También el artículo 379 del mismo estatuto preceptúa sobre la impugnación estudiada que *"el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema, los tribunales superiores, los jueces de circuito, municipales y de menores"*.

2.- La impugnación extraordinaria se formula respecto de la providencia que le puso fin *"a un proceso de responsabilidad civil extracontractual, que siguió el procedimiento especial de las investigaciones por accidentes y siniestros marítimos —naufrago de la motonave Millenium O-, de bandera venezolana, conocido en primera instancia por el Capitán de Puerto de Cartagena y en segunda instancia por el Director General Marítimo de la Dirección General Marítimo -DIMAR- en cumplimiento del artículo 25 y siguientes del Decreto Ley 2324 de 1984; con número de radicación 41-2003. Este proceso goza de naturaleza jurisdiccional"*.

3.- Entre las razones que suministra el impugnante para sustentar la procedibilidad del presente recurso extraordinario frente a la decisión ejecutoriada de la DIMAR se encuentran las que a continuación se destacan:

"(...)

"13. Las decisiones de la Dirección General Marítima



en los casos de accidentes y siniestros marítimos resuelven una controversia de naturaleza civil entre particulares, pues define la responsabilidad de las partes involucradas y la consecuente obligación de indemnizar los perjuicios derivados del citado accidente o siniestro.

"14. En este orden de ideas, los únicos recursos que cabe interponer en contra de las decisiones de segunda instancia expedidas por la Dirección General Marítima en los casos de accidentes y siniestros, son los extraordinarios de casación y revisión.

"15. En este caso no resulta procedente el recurso extraordinario de casación (...).

"16. Ante la improcedibilidad del recurso extraordinario de casación, el único recurso que se encuentra a disposición de mi mandante es el recurso extraordinario de revisión, para lo cual en el presente escrito me propongo demostrar la aplicabilidad de una de las causales señaladas para el efecto en el artículo 380 del Código de Procedimiento Civil".

4.- La Corte Constitucional al analizar la atribución de funciones judiciales a la Dirección Marítima Portuaria halló exequibles las normas denunciadas del Decreto Ley 2324 de 1984, según consta en la sentencia C-212 de 1994, en cuya parte pertinente se lee:

"(...).



"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.

"(...)

"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 atribuida 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-.

"La única parte del numeral 27 que resulta contraria a lo preceptuado en la Constitución es aquella en la cual se atribuye a la Dirección General Marítima y Portuaria la función de adelantar y fallar investigaciones "por violación a otras normas que regulen las actividades marítimas", pues se 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 Ibídem 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, peritazgos 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.

"(...)

"La acusación que contra las mencionadas normas se formula es la misma que ha puesto de presente el actor respecto de las disposiciones antes analizadas, es decir, la de transferir funciones judiciales a autoridades administrativas.

"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, 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'.

(...)

"De lo dicho resulta que la normatividad puesta en tela de juicio no es inconstitucional, menos aún por el motivo alegado en la demanda".

6.- Igualmente, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, luego de efectuar una prolija relación histórica sobre las diferentes posiciones jurídicas de la jurisprudencia y la doctrina, el 4 de noviembre de 2004 radicación 1605, rindió el concepto solicitado por el Ministerio de Defensa, entre otros temas, sobre "la naturaleza jurídica, el procedimiento y los efectos de los fallos emitidos por la Dirección Marítima — DIMAR- en materia de siniestros o accidentes marítimos", en los términos que pasan a reproducirse, en lo pertinente:

(...)



"1.1, El análisis realizado por la Sala sobre la evolución normativa y los pronunciamientos de las diferentes corporaciones sobre la naturaleza de la función de la autoridad marítima para investigar y fallar los casos sobre accidentes o siniestros marítimos, permite concluir que ésta es una función de carácter jurisdiccional.

"Los efectos jurídicos que se derivan del carácter jurisdiccional de las decisiones que profiere la Dirección General Marítima en las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos, consisten en que las providencias que se emitan por la autoridad marítima no son susceptibles del control de la jurisdicción contencioso administrativa y que prestan mérito ejecutivo respecto de los perjuicios causados por el siniestro.

"En consecuencia, no debe acudir para la configuración del título ejecutivo a un proceso ordinario declarativo.

(...)

"1.3 La facultad judicial atribuida a la autoridad marítima en materia de accidentes y siniestros marítimos, en tanto es excepcional, está limitada por el legislador. En este sentido, el fallo no puede versar sobre las controversias derivadas del contrato de transporte marítimo.

(...)



"1.7 Dado el carácter especial del procedimiento establecido en el título IV del Decreto Ley 2324 de 1984, para las investigaciones de siniestros o accidentes marítimos, en el cual no se consagró la conciliación prejudicial como un requisito de procedibilidad, éste no es exigible, máxime cuando en los términos del decreto en comento, 'todo accidente o siniestro marítimo será investigado y fallado de oficio o mediante protesta presentada por el capitán o capitanes de la nave'.

"1.8 Considerando que en la investigación de un siniestro marítimo se debaten intereses de carácter económico particulares y opuestos, pero que también, existe un interés y obligación de la autoridad marítima de hacer cumplir la normatividad marítima y garantizar la seguridad del tráfico en el mar, no todos los asuntos que se discuten en una investigación son objeto de transacción.

"En consecuencia, únicamente serían transigibles aquellos asuntos relativos a los intereses particulares derivados del conflicto.

"1.9 Las partes involucradas en la investigación por accidente o siniestro marítimo pueden acudir a todos los mecanismos alternativos de solución durante el trámite de la investigación, siempre y cuando se trate de intereses transigibles".

8.- De lo anterior se infiere que los pronunciamientos de la DIMAR concernientes a las investigaciones por



violación del Decreto Ley 2324 de 1984 como secuela de siniestros o accidentes marítimos (artículo 5^o, numeral 27) y con el agotamiento de los procedimientos de primera y segunda instancia (Título IV, Capítulos I a IV), tienen el carácter de decisiones judiciales, esto es, son proferidas por una autoridad administrativa revestida de manera excepcional de facultades jurisdiccionales, según lo preceptuado por el artículo 116 de la Constitución Política.

9.- El artículo 30 de la Ley 1285 de 2009, modificatorio del 8° de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, precepto declarado exequible dentro del examen previo que le hizo a su texto integral la Corte Constitucional en la sentencia C-713 de 2008, al regular lo atinente a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, dispuso:

"La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

"Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada



los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley".

La motivación que efectuó la guardiania de la Carta en la citada providencia para declarar el mencionado canon ajustado a la Norma de Normas se compendia así:

"(...)

"Es conveniente precisar que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas hace parte de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, por cuanto constituye una modalidad de resolución asistida donde la adjudicación del derecho corresponde a un tercero neutral —una autoridad administrativa-, que no hace parte del sistema tradicional de justicia (...) En este orden de ideas, el inciso segundo del artículo 3° del proyecto resulta ajustado a la Constitución, pues la propia Carta reconoce expresamente la posibilidad, por supuesto excepcional, de atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas . Más aún, la norma precisa que esas funciones serán aquellas que por su naturaleza y cuantía puedan ser resueltas por éstas de manera adecuada y eficaz, siempre y cuando no implique la instrucción de sumarios o investigación de delitos y el



juzgamiento de los mismos, lo que armoniza plenamente con la restricción prevista en el artículo 116 de la Constitución (...) Así mismo, la exigencia de que este tipo de decisiones sea siempre susceptible de recursos ante los órganos de la Rama Judicial del Estado, es una regulación propia de la libertad de configuración atribuida al Congreso, que se refleja como garantía adicional y de alguna manera pretende asegurar una cierta coherencia e integridad en las decisiones judiciales".

10.- De lo expuesto se puede concluir lo siguiente:

a.-) Que la DIMAR es una autoridad administrativa el orden nacional adscrita al Ministerio de Defensa (artículo 1° del Decreto Ley 2324 de 1984.

b.-) Que por expreso mandato del citado estatuto, la DIMAR tiene facultades para iniciar, instruir y fallar con entidad de cosa juzgada los siniestros y accidentes marítimos con la finalidad de sancionar a los responsables e imponerles la obligación de reconocer y pagar las indemnizaciones causadas.

c.-) Que las decisiones adoptadas por DIMAR en esta clase de contenciones son de naturaleza judicial proferidas por una autoridad administrativa, a la que de manera excepcional y por autorización del artículo 116 de la Constitución Política se le confieren tales prerrogativas.

d.-) Que la Ley Estatutaria de la Administración establece (artículo 8°), la posibilidad de que frente a las



"sentencias" o "decisiones" definitivas en asuntos judiciales que dicten las "autoridades administrativas", siempre procedan recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional, pero sometidos a los términos y condiciones que fije el legislador.

e.-) Que no hay ninguna ley u ordenamiento que le regule cuáles recursos, ya ordinarios ora extraordinarios, caben frente a las mencionadas decisiones de la DIMAR, ni tampoco ante cuál órgano judicial deben presentarse.

11.- Consecuentemente, la Sala rechazará de plano la presente impugnación extraordinaria formulada contra el *"fallo de segunda instancia proferido por el Director General Marítimo el 30 de mayo de 2008* porque no tiene ni jurisdicción ni competencia para hacerlo, toda vez que no existe normatividad alguna que le atribuya tal prerrogativa.

Ni siquiera es viable admitir esta impugnación bajo el entendido de que la competencia funcional de la Sala, según lo previsto en el artículo 25, numeral 2°, del Código de Procedimiento Civil, es de índole residual, ya que le están asignadas todas las revisiones que no estén atribuidas a los Tribunales Superiores, ello por cuanto lo que aquí se echa de menos es la ausencia de regulación legal que así lo disponga.

Además, debe tenerse en cuenta que la procedencia o no de "recursos" contra determinada "sentencia" o "decisión" definitiva en asuntos judiciales adoptadas por la



referida autoridad administrativa no puede extenderse por la vía de la analogía, en atención a que es una facultad que expresamente le corresponde al legislador por hacer parte de sus funciones específicas, en desarrollo de las funciones que la Carta le reconoce en el artículo 150, numerales 1° y 2°, que desarrolla y pone en práctica la llamada cláusula general de competencia, en relación con la cual tiene dicho la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-428 de 2002, lo siguiente:

(...)

"Como lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales".



En suma, es atributo del Congreso de la República establecer procesos judiciales o administrativos, regular sus distintas etapas, determinar las competencias, y especialmente, determinar cuáles son los instrumentos o mecanismos de impugnación que proceden frente a las sentencias o decisiones que dentro de los mismos, así como la oportunidad para formularlos.

12.- La falta de aceptación del presente recurso extraordinario por fundamento en lo hasta aquí analizado, no se complementara con la remisión del mismo ante otra autoridad que deba conocerlo, puesto que, tal como ha quedado analizado, no hay otro órgano judicial que tenga jurisdicción y competencia para ello, motivo por lo cual no es aplicable en este caso el artículo 85 del Código de Procedimiento Civil. Por lo tanto, se ordenará la devolución del escrito de demanda con el que se ha sustentado junto con sus anexos.

13.- Se reconocerá, con respaldo en lo previsto en el regulado en los artículos 63 y 67 *ibídem*, personaría al profesional del derecho que auspicia al recurrente, en armonía con el poder otorgado que obra a folio 1.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia,
Sala de Casación Civil,



RESUELVE

Primero: Rechazar de plano la demanda de revisión de la referencia.

Segundo: Devolver el libelo y sus anexos al accionante.

Tercero: Reconocer personería jurídica al abogado José Vicente Guzmán para representar a Luís Eduardo Puello Schlegel.

Notifíquese

RUTH MARINA DÍAZ RUEDA

Magistrada