

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el señor JOSÉ GERMÁN PALENCIA HERRERA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.291.536, de Turbaco (Bolívar), portador de la T.P. No. 120.218, apoderado especial del señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico vinculado a la EMPRESA PROFESIONALES MARÍTIMOS LIMITADA PROMAR LTDA., en contra de la Resolución del cuatro (04) de abril de 2011, proferida por el Capitán de Puerto de Cartagena, dentro de la actuación administrativa adelantada por violación a las normas de la Marina Mercante, previos los siguientes:

ANTECEDENTES

1. Mediante comunicación presentada por el Suboficial Tercero MIGUEL ALEJANDRO PALACIO LATORRE, Controlador de turno de la Estación de San José, se pusieron en conocimiento al Capitán de Puerto de Cartagena los hechos acaecidos el treinta (30) de julio de 2010, relacionados con la presunta extralimitación del piloto práctico JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS de las (39) maniobras mensuales establecidas en la Resolución No. 005 de 2010.
 2. El día once (11) de agosto de 2010, el Capitán de Puerto de Cartagena emitió auto de apertura de la investigación en la cual se decretaron las pruebas conducentes y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos.
 3. El día veintiuno (21) de septiembre de 2010, el dieciséis (16) de febrero de 2011, el veintiocho (28) de febrero y el veinticuatro (24) marzo de la misma anualidad, el Capitán de Puerto de Cartagena escuchó las declaraciones libres y espontáneas de los señores JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico; OSIRIS FAJARDO TABORDA, coordinadora de operaciones PROMAR LTDA., y MIGUEL ALEJANDRO PALACIO LATORRE, Suboficial Tercero, controlador del tráfico marítimo de Cartagena.
 4. El día cuatro (04) de abril de 2011, el Capitán de Puerto de Cartagena profirió Resolución mediante la cual declaró responsable al señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico por violación a las normas de la Marina Mercante, específicamente la Resolución No. 005 de 2010, en el sentido de exceder el límite de maniobras autorizadas para cada piloto mensualmente.
- Asimismo, se le impuso a título de sanción la SUSPENSIÓN de la licencia de piloto práctico expedida por la Dirección General Marítima, por el término de dos (02) meses, contados a partir de la ejecutoria de dicho acto administrativo.
5. El día dieciocho (18) de abril de 2011, el señor JOSÉ GERMÁN PALENCIA HERRERA, apoderado especial del señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico, presentó recurso de reposición en subsidio de apelación en contra del acto administrativo sancionatorio.

ACTUACIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 27, artículo 5 y artículo 76 del Decreto Ley 2324 de 1984, en concordancia con el numeral 8, artículo 3, del Decreto 5057 de 2009, el Capitán de Puerto de Cartagena era competente para adelantar la presente investigación administrativa por presunta violación a las normas de la Marina Mercante en su jurisdicción, de conformidad con los límites establecidos en la Resolución No. 825 de 1994.

PRUEBAS

El Capitán de Puerto de Cartagena, en desarrollo de la presente actuación administrativa, practicó y allegó las siguientes pruebas:

- Declaración del señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico (Folio No. 8,19).
- Declaración de la señora OSIRIS FAJARDO TABORDA, coordinadora de operaciones de la empresa PROMAR LTDA. (Folio No. 39).
- Lista de maniobras del piloto práctico presentada por la empresa PROMAR LTDA (Folio No. 45-62).
- Declaración del señor S3 MIGUEL ALEJANDRO PALACIO LATORRE, controlador del tráfico marítimo de San José (Folio No. 58).

DECISIÓN

El día cuatro (04) de abril de 2011, el Capitán de Puerto de Cartagena profirió Resolución mediante la cual declaró responsable al señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico por violación a las normas de la Marina Mercante, específicamente la Resolución No. 005 de 2010, en el sentido de exceder el límite de maniobras autorizadas para cada piloto mensualmente.

Asimismo, se le impuso a título de sanción la SUSPENSIÓN de la licencia de piloto práctico expedida por la Dirección General Marítima, por el término de dos (02) meses, contados a partir de la ejecutoria de dicho acto administrativo.

FUNDAMENTOS DEL APELANTE

Frente a los argumentos presentados en el recurso de apelación por el señor JOSÉ GERMÁN PALENCIA HERRERA, apoderado especial del señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico, se puede extraer lo siguiente:

1. Que el principio de favorabilidad obliga a que el fallo sea revocado, dado que la Resolución No. 0005 de 2010 no se encontraba vigente al momento en que se profirió la Resolución que impuso la sanción (4 de abril de 2011).
2. Que la figura del decaimiento del acto administrativo se debe aplicar a la Resolución No. 0005 de 2010.
3. Que por tratarse de una sanción, se debe imponer la misma acorde a los postulados de la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) o en su defecto el Código Penal.
4. Que la Resolución recurrida vulneró la dignidad humana, por cuanto desde hace muchos años se desterró la fuerza y la represión por los mecanismos de capacitación o educación
5. Solicita la revocatoria directa de la totalidad del artículo 8° de la Resolución 005 de 2010.

CONSIDERACIONES DEL DIRECTOR GENERAL MARÍTIMO

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Procede el Despacho de acuerdo con el numeral 2, artículo 2 del Decreto 5057 de 2009, a resolver el recurso de apelación interpuesto dentro del término legal por el señor JOSÉ GERMÁN PALENCIA HERRERA, apoderado especial del señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico, en contra del acto sancionatorio del cuatro (4) de abril de 2011, proferido por el Capitán de Puerto de Cartagena.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5, numeral 5 del Decreto Ley 2324 de 1984, es función de la Dirección General Marítima, controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar.

Adicionalmente, le compete, previa investigación, determinar y aplicar cuando hubiere lugar, las sanciones disciplinarias o multas por infracciones o violaciones a normas relativas a las actividades marítimas y de marina mercante.

CASO CONCRETO

La Estación de Tráfico Marítimo de San José, por intermedio del controlador de turno señor S3 MIGUEL ALEJANDRO PALACIO LATORRE, presentó oficio al Capitán de Puerto de Cartagena en el cual informó que para el día treinta (30) de julio de 2010 el piloto práctico JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, presuntamente había excedido el límite de las 39 maniobras mensuales establecidas en la Resolución No. 005 de 2010.

Atendiendo a lo anterior, el Capitán de Puerto de Cartagena profirió auto en el cual dio apertura a la investigación administrativa, decretando y ordenando allegar las distintas pruebas conducentes y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos, verbigracia, declaración de parte, testimonios y documentos.

Una vez practicadas las pruebas de rigor, el Capitán de Puerto de Cartagena emitió Resolución el día cuatro (04) de abril de 2011, en la cual declaró responsable al piloto práctico JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS por transgredir las normas de la Marina Mercante, específicamente haber excedido las 39 maniobras mensuales establecidas en la Resolución No. 005 de 2010.

El día dieciocho (18) de abril de 2011, el señor JOSÉ GERMÁN PALENCIA HERRERA, apoderado especial del señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, piloto práctico, presentó recurso de reposición en subsidio de apelación en contra del acto administrativo sancionatorio.

En concordancia con los argumentos propuestos en el recurso de apelación, este Despacho entra a resolver:

1. En cuanto al primer planteamiento esbozado por el recurrente, encuentra este Despacho pertinente realizar la siguientes aclaración:

- El principio de favorabilidad en el procedimiento administrativo sancionatorio ha sido objeto de cuestionamiento por el Consejo de Estado, dado que su aplicación como lo ha señalado este

máximo Tribunal debe corresponder a casos concretos. Sin embargo, este Tribunal ha preceptuado lo siguiente:

"(...) El principio de favorabilidad en los procesos administrativos sancionatorios en los cuales es aplicable, al igual que en materia penal estrictamente, conlleva la disminución de la pena o sanción para quienes habiendo sido juzgados bajo la vigencia de las normas anteriores (cosa decidida administrativa) no hayan cumplido la correspondiente sanción cuando ocurra el cambio de legislación y ésta les sea más favorable. Por ende, deberá dictarse una nueva providencia en la cual se ajuste la sanción a las normas más favorables de la nueva normatividad (...)”¹

En virtud a ello, se puede evidenciar que en el caso sujeto a examen no se cumplen con los presupuestos para que el mencionado principio sea aplicado, por cuanto no existe norma posterior favorable que se pueda aplicar a la materia (sanción). Si bien los hechos ocurrieron en la vigencia de la Resolución No. 005 de 2010, la sanción que se impuso fue conforme a lo establecido en el Decreto Ley 2324 de 1984, la cual sigue vigente. De igual forma, el postulado en el cual se fundamentó la sanción impuesta, sigue teniendo asidero en la Resolución No. 005 de 2010, modificada por la Resolución No. 002 del ocho de febrero de 2011, la cual continuó estableciendo un número de 39 maniobras mensuales para cada piloto práctico.

Por lo tanto, este Despacho no encuentra mérito suficiente para aplicar el principio de favorabilidad al caso en mención, ya que no se constata norma especial posterior (reserva de ley) que favorezca al sancionado.

2. Con relación al segundo planteamiento del apelante, se hace pertinente indicar que el instituto del “decaimiento del acto administrativo” ha sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia como una forma de extinción del mismo. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado:

"(...) esta figura jurídica tiene lugar cuando quiera que se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo: i) por la derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó el acto, ii) por la declaratoria de inexecutable de la norma que le sirve de fundamento; iii) por la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se basa la decisión administrativa de contenido particular o individual (...)”²

Atendiendo a dicha institución, el mismo tribunal ha puntualizado que *“se produce el decaimiento de un acto administrativo cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen, por alguna razón, del escenario jurídico”*.

Conforme a ello, este Despacho sostiene que no se corrobora la pérdida ejecutiva de la Resolución 005 de 2010, por cuanto las normas en que se funda (Decreto Ley 2324 de 1984 y la Ley 658 de 2001) no han sido declaradas inexecutable, declaradas nulas y mucho menos han sido modificadas o derogadas integralmente por una ley que determine una *situación distinta*.

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejera Ponente. Susana Montes de Echeverri. Rad. 1454, Octubre 16 de 2002.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, 5 de julio de 2006.

Así pues, en virtud de los argumentos anteriormente expuestos, este Despacho desprecia el planteamiento del recurrente.

3. En cuanto al tercer argumento del apelante, se hace procedente reafirmar por este Despacho que la Capitanía de Puerto de Cartagena, dentro de sus competencias, estableció los procedimientos para el Control del Tráfico Marítimo en su jurisdicción, dentro de los cuales se desarrollan asuntos consagrados en la Ley 658 de 2001, Decreto 1466 de 2004, así como el modificatorio parcial a este último, el Decreto 3703 de 2007, y las instrucciones de la sede central de la entidad a través de la Circular del 27 de junio de 2008 del Director General Marítimo dirigida a los Capitanes de Puerto, que trata el tema de la distribución.

De otra parte, en materia de infracciones por violación a las Normas de la Marina Mercante, la norma especial Ley 658 de 2001 hace remisión expresa al Decreto Ley 2324 de 1984, la que asimismo proscribe en relación a su procedimiento a las normas del Código Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, incurriría en error de derecho este Despacho si entrara a aplicar una normatividad especial diferente (Código Único Disciplinario o Código Penal), cuando existe una norma especial y vigente que regula dichas actuaciones (Ley 658 de 2001 y Decreto Ley 2324 de 1984), específicamente los artículos 80 y 81 donde se determinan de manera taxativa cuales son las sanciones por violación o infracción a las normas de la Marina y Mercante, y las circunstancias de agravación y atenuación de las mismas.

Asimismo, se constata que la Resolución No. 005 de 2010 y la No. 002 de 2011 remiten en materia de sanciones e infracciones al artículo 80 del Decreto Ley 2324 de 1984.

4. En cuanto a la dignidad humana como principio fundamental de todo Estado Social de Derecho, este Despacho no encuentra razón suficiente para determinar que éste haya sido amenazado o vulnerado, todo lo contrario, se demuestra un trato justo y garantista de los derechos fundamentales en todo el trámite de la investigación administrativa.

Ahora, la Corte Constitucional ha preceptuado:

"(...) La dignidad, como es sabido, equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana (...)". (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-395 del 3 de agosto de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-389 del 17 de abril de 2001 y T-576 del 16 de julio de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional, Sentencia T-701 del 22 de agosto de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis).

Sin embargo, cabe aclarar que la competencia de la Autoridad Marítima se refiere en el caso sub judice a investigar y sancionar las violaciones a las Normas de la Marina Mercante, respetando el interés general y los postulados de la norma Constitucional, pero dicha competencia no abarca el estudio o examen de otros presupuestos diversos a los anteriormente mencionados.

CONTINUACIÓN DEL ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR EL PILOTO PRÁCTICO JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, DENTRO DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA POR VIOLACIÓN A LAS NORMAS DE LA MARINA MERCANTE INICIADA POR CAPITANÍA DE PUERTO DE CARTAGENA

5. En concordancia al último planteamiento del recurrente, por sustracción de materia este Despacho no se referirá al respecto, en virtud de su improcedencia³.

Por las anteriores razones, este Despacho confirmará la Resolución del cuatro (04) de abril de 2011 proferida por el Capitán de Puerto de Cartagena.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Director General Marítimo,

RESUELVE

ARTÍCULO 1º.- CONFIRMAR en su integridad la Resolución del cuatro abril de 2011, proferida por el Capitán de Puerto de Cartagena, dentro de la actuación administrativa adelantada por violación a las normas de la Marina Mercante, conforme a lo expuesto por la parte motiva de la presente actuación.

ARTÍCULO 2º.- NOTIFICAR personalmente por conducto de la Capitanía de Puerto de Cartagena, el contenido de la presente decisión al señor JOSÉ GABRIEL LÓPEZ VILLEGAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73.086.629 de Cartagena y al señor JOSÉ GERMÁN PALENCIA HERRERA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.291.536, de Turbaco (Bolívar), portador de la T.P. No. 120.218, apoderado judicial, y demás interesados, dentro de los (5) días hábiles siguientes al envío de la citación o, subsidiariamente, por edicto que se fijará por término de diez (10) días hábiles, de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 3º.- DEVOLVER el presente expediente a la Capitanía de Puerto de Cartagena, para la correspondiente notificación y cumplimiento de lo resuelto.

ARTÍCULO 4º.- Ejecutoriado el presente acto, envíese copia del mismo con la respectiva constancia, a la Subdirección de Marina Mercante y al Grupo Legal Marítimo de esta Dirección, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 5º.- Con la presente decisión queda agotada la vía gubernativa y en caso de inconformidad con la misma, se puede acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a fin de ejercer las acciones correspondientes.

Notifíquese y cúmplase,

09 SET. 2013



Contralmirante ERNESTO DURÁN GONZÁLEZ
Director General Marítimo

³ Código Contencioso Administrativo. ARTICULO 70. IMPROCEDENCIA. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.