

DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA - Competencia para otorgar permiso de descargue y manejo de productos químicos / PRODUCTOS QUÍMICOS - Competencia de la DIMAR para otorgar permiso de descargue y manejo / DIMAR - Permiso especial de descargue de productos químicos

El señor Ministro de Defensa Nacional solicita a la Sala pronunciamiento acerca de la competencia para otorgar el permiso especial de descargue y manejo de productos químicos, regulado en el artículo 8o. del decreto 1146 de 1.990, adoptado como legislación permanente mediante decreto 2272 de 1.991. Indica que entre la Dirección General Marítima y la Superintendencia de Puertos y Transporte se ha presentado conflicto de competencias, para efectos de otorgar esta clase de permisos en los puertos de Barranquilla, Cartagena y Buenaventura, Se responde: De acuerdo con los lineamientos establecidos en el artículo 4o. del decreto 2272 de 1.991, que adoptó como legislación permanente el artículo 8o. del decreto 1146 de 1.990, la autoridad competente para expedir el permiso especial para descargue y manejo de productos químicos es la Dirección General Marítima. Dimar.

NOTA DE RELATORÍA: Sentencias c-093 de 1993 y C-557 de 1992, Corte Constitucional. Autorizada su publicación con oficio 8385 de 4 de octubre de 2001.

DEROGACIÓN TÁCITA - Concepto / LEY - Derogación tácita / PRINCIPIO DE LA PREVALENCIA DE LEY POSTERIOR

Según los artículos 71 y 72 del C.C., hay derogación tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior, y la derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugne con las disposiciones de la nueva ley. Es decir, si las normas pueden conciliarse y por tanto no pugnan en razón de la especialidad de unas y de la generalidad de otras, o se ocupan de materias distintas, no opera la derogación tácita. En igual sentido los artículos 2o. y 3o. de la ley 153 de 1.887 establecen el principio de la prevalencia de la ley posterior, limitando el alcance al expresar que hay insubsistencia de una disposición por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, y no por aparente incompatibilidad con disposiciones generales posteriores.

NOTA DE RELATORÍA: Sentencia de 30 de enero de 1998, sección Primera, Ponente: Dr. Alfonso Arango Henao. Autorizada su publicación con oficio 8385 de 4 de octubre de 2001.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil uno (2001)

Radicación número: 1351

Actor: MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Referencia: Dirección General Marítima. Superintendencia de Puertos y Transporte. Competencia para otorgar el permiso especial de descargue y manejo de productos químicos.

El señor Ministro de Defensa Nacional solicita a la Sala pronunciamiento acerca de la competencia para otorgar el permiso especial de descargue y manejo de productos químicos, regulado en el artículo 8o. del decreto 1146 de 1.990, adoptado como legislación permanente mediante decreto 2272 de 1.991.

Indica que entre la Dirección General Marítima y la Superintendencia de Puertos y Transporte se ha presentado conflicto de competencias, para efectos de otorgar esta clase de permisos en los puertos de Barranquilla, Cartagena y Buenaventura, con posiciones encontradas que pueden resumirse así:

La Dirección General Marítima, con fundamento en el concepto 770 de 1.996, de esta Sala, según el cual las operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves y el intercambio de mercancías representan el elemento constitutivo de lo que debe entenderse por puerto y por actividades portuarias, considera que la entidad competente para expedir el permiso de que trata el artículo 8o. del decreto 1146 de 1.990 es la Superintendencia de Puertos y Transporte, entidad a la que corresponde la vigilancia e inspección de las actividades portuarias, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 de la ley 01 de 1.991 y 3o. del decreto 2681 del mismo año, por lo que la Dirección perdió competencia ante la creación y funciones asignadas a dicha Superintendencia.

Estima la Superintendencia de Puertos y Transporte que su objeto es el de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control de la actividad portuaria, entre otras, y no el de ejecutor que participe en la prestación del servicio portuario, así como tampoco expedir permisos o autorizaciones relacionadas con el cargue y descargue de mercancías en los puertos públicos o muelles privados. Igualmente, que de conformidad con la ley 1ª de 1.991 la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Transporte recae sobre sus entidades vigiladas y se circunscribe a la violación de las normas relacionadas con la competencia de esa Superintendencia sin facultad para sancionar a los armadores y capitanes de naves, que sí tiene la Dimar. Por último, que las medidas tomadas con ocasión del decreto transitorio 1146 de 1.990 tienen el carácter de policivas, tendientes a controlar y prevenir la utilización de sustancias para el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos, asignando a determinadas autoridades la facultad de efectuar visitas e inspecciones a las instalaciones del operador privado, de conformidad con lo señalado en el artículo 9o. del decreto 2271 de 1.991.

Con base en lo expuesto, se formula el siguiente interrogante:

“De acuerdo con los lineamientos establecidos en el artículo 4o. del decreto 2272 del 4 de octubre de 1.991, que adoptó como legislación permanente el artículo 8o. del decreto 1146 del 31 de mayo de 1.990, ¿cuál es la autoridad competente para expedir el permiso especial para cargue y descargue y manejo de productos químicos, la Dirección General Marítima DIMAR o la Superintendencia de Puertos?”

CONSIDERACIONES

Aclaración previa.

Como en la consulta se informa que respecto del asunto sometido a consideración de la Sala se presentó conflicto de competencias entre la Dirección General Marítima y la Superintendencia de Puertos y Transporte, debe entenderse que el pronunciamiento que se efectúa se enmarca dentro de las atribuciones conferidas por el artículo 237.3 de la Carta Política y 38.1 de la ley 270 de 1.996; por tanto, no tiene el alcance de definir competencias administrativas entre las entidades citadas. Para ello, y según el artículo 26 de la ley 01 de 1.991, en el evento en que se hubieren realizado simultáneamente actos preparatorios o definitivos que puedan considerarse iguales o cuyos resultados sean contradictorios, puede acudir al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, para que suspenda o anule los actos expedidos y defina cuál es el alcance de la competencia.

El punto central del análisis de la Sala será el de precisar si, por vía de la derogatoria tácita, desapareció la competencia atribuida a la Dimar para otorgar el permiso de descargue de las sustancias de que trata el decreto 1146 de 1.990, y en su defecto determinar a qué entidad corresponde expedir tal autorización.

1. Dirección General Marítima y Portuaria.

Mediante decreto 2324 de 1.984, expedido en ejercicio de las facultades conferidas por la ley 19 de 1.983, se reorganizó la Dirección General Marítima y Portuaria como una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional. Es la autoridad marítima nacional que

ejecuta la política del gobierno en tal materia y tiene por objeto la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas (arts. 1 y 4).^{1[1]}

La Dirección, como autoridad marítima y por tanto responsable de la supervisión y control de las actividades marítimas ejerce, previa investigación, la facultad disciplinaria de sancionar a cualquier persona, natural o jurídica, que desarrolle directa o indirectamente ese tipo de actividades dentro del territorio nacional.

Constituye infracción sancionable toda contravención o intento de contravención a las normas del decreto 2384, leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones vigentes en materia marítima. Las sanciones pueden consistir en las siguientes medidas: amonestación; suspensión, que consiste en la pérdida temporal de los privilegios, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones o certificados que haya expedido la Dirección General Marítima y Portuaria; cancelación, que es la pérdida permanente de los mismos; y multas, que pueden ser desde un salario mínimo hasta cien si se trata de personas naturales, y de cinco hasta mil salarios mínimos si es persona jurídica (art.79).

Con la entrada en vigencia de la ley 01 de 1.991, por la cual se expidió el Estatuto de Puertos Marítimos, las atribuciones y competencias de la Dirección General Marítima y Portuaria sufrieron importantes modificaciones en cuanto, con la creación de la Superintendencia General de Puertos ordenada por la misma ley, se escindieron las competencias respecto de la actividad portuaria y la actividad marítima, quedando en cabeza de la Dimar las relacionadas con ésta última. Por ésto, la Dirección cambió su denominación por Dirección General Marítima (art. 25); las concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas por parte de la Dimar se circunscribieron a aquellas no consideradas como portuarias (parágrafo art. 6o.); las capitanías de puerto continuaron con las funciones de autoridad marítima (parágrafo art. 23); se derogó la definición de actividad marítima consistente en la construcción, operación y administración de instalaciones portuarias; se derogaron las funciones de regular, autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y privados y operación de los mismos y la de fijar las tarifas por concepto de prestación de servicios conexos y complementarios con las actividades marítimas (art. 47).

^{1[1]} El vocablo “regulación” y la locución “para su cumplimiento y” del artículo 4º, fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia No.63 de 22 de agosto de 1985.

El decreto 2171 de 1.992, por el cual se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte, expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 20 transitorio de la Carta Política, reiteró la calidad de autoridad marítima nacional que los artículos 1430 del Código de Comercio y 4º del decreto ley 2324 de 1.984 otorgan a la Dirección General Marítima (art. 116). Se le integró al sector transporte, bajo coordinación del Ministerio de Transporte (parágrafo art. 1o.); en tal virtud es la entidad encargada de proponer al Ministerio, para estudio y aprobación, las políticas, planes y programas en materia de transporte marítimo, así como ejecutar y controlar el cumplimiento de las mismas (art. 117).

La ley 336 de 1.996, por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Transporte, aclaró que sin perjuicio de las competencias asignadas al Ministerio de Transporte sobre la operación del transporte fluvial, la jurisdicción otorgada a la Dimar sobre los ríos que se relacionan en el artículo 2o. del decreto 2324 de 1.984, se refiere al control de la navegación de embarcaciones marítimas o fluviales de bandera extranjera y a las de bandera colombiana con puerto de destino extranjero, sin perjuicio de las atribuciones establecidas en el decreto 951 de 1.990 (art. 76).

El decreto 101 de 2.000, por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Transporte, definió como organismo de asesoría y coordinación del sector transporte al Comité de Coordinación permanente entre el Ministerio y la Dimar. Asignó a la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, la función de ejecutar la política del Gobierno Nacional en materia de transporte marítimo, puertos y su infraestructura, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponden a la Dimar (art. 19.1).

2. Superintendencia General de Puertos.

Como se indicó, la ley 01 de 1.991, por la cual se expidió el Estatuto de Puertos Marítimos, creó la Superintendencia General de Puertos como organismo adscrito al Ministerio de Transporte; le asignó las funciones de definición de condiciones técnicas de operación de los puertos y el ejercicio de facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con los puertos, embarcaderos y muelles costeros y en aquellas partes de los ríos donde

Puertos de Colombia, cuya liquidación ordenó la misma ley, tenía instalaciones (arts. 3o. y 26).

Las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos dan lugar a la imposición de sanciones de multa, suspensión temporal del derecho a realizar actividades en los puertos, intervención de puertos y la caducidad de las concesiones, licencias o autorizaciones del infractor (art. 41).

La ley 336 de 1.996, ya citada, reitera que el sistema portuario se rige por las normas que regulan su operación, específicamente las contenidas en la ley 1ª de 1.991 y demás concordantes; así mismo, somete al control y vigilancia de la Superintendencia General de Puertos, como autoridad portuaria, a los puertos y terminales fluviales que se encuentren como máximo a treinta kilómetros de su desembocadura al mar, medidos sobre el eje del canal navegable y que ejerzan la actividad portuaria de comercio exterior, y los puertos y muelles turísticos marítimos (arts. 72 y 73).

El mencionado decreto 101 de 2.000 trajo modificaciones a la Superintendencia General de Puertos, como fueron las de delegarle, de conformidad con el artículo 13 de la ley 489 de 1.998, las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte que el artículo 189, numeral 22 de la Carta Política atribuye al Presidente de la República; por ello y mientras se mantenga la delegación, varió su denominación por la de Superintendencia de Puertos y Transporte, Supertransporte (art. 40).

Están sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia, las siguientes personas naturales o jurídicas, según el artículo 42:

1. Las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte.
2. Las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1.993 excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden.
3. Los concesionarios, en los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación o mantenimiento de la

infraestructura de transporte en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato.

4. Los operadores portuarios.

5. Las demás que determinen las normas legales.

La delegación de facultades de inspección y vigilancia prevista en los artículos 40 a 44 del decreto 101 de 2.000, significó la supresión y redistribución de competencias que en materia portuaria desempeñaba dicha entidad, en dependencias internas del Ministerio de

Transporte, la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, la Subdirección de Operación Marítima y Portuaria y la Comisión de Regulación de Transporte.^{2[2]}

El decreto 1016 de 2.000, que modificó la estructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte, define su naturaleza jurídica como un organismo de carácter administrativo y técnico, adscrito al Ministerio de Transporte, que goza de autonomía administrativa y financiera, encargado de cumplir las funciones previstas en la ley 01 de 1.991 y las delegadas en el decreto 101 de

^{2[2]} Demandada la nulidad parcial del decreto 101 de 2.000, artículos 6o. numerales 11,12 y 13; artículo 19 numerales 1,7,9,10 y 13; artículo 20 numerales 4,5,6 y el párrafo transitorio; artículo 30 numerales 16, 17 y 18 y los artículos 40,41,42,43 y 44 , la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 7 de diciembre de 2.000, expediente 6163, negó las pretensiones de la demanda considerando, en cuanto a la competencia, que las leyes de autorizaciones citadas como sustento del acto, “consagran los principios y reglas que ha de seguir el Ejecutivo para proceder a modificar las estructuras internas de las entidades del orden nacional, es decir, para ejercer la competencia consagrada en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta, y fue precisamente bajo dicho amparo que se diseñó la reestructuración contenida en el Decreto demandado”. Encontró, también, que la redistribución de competencias de la Supertransporte entre dos entidades pertenecientes al mismo sector, se sujetó al marco legal previsto para dicho efecto por el legislador. Y en cuanto a la delegación de funciones presidenciales, concluyó que “en cumplimiento de la realización de los fines del Estado y con miras a la racionalización de los asuntos administrativos, la propia Constitución Política ha concebido la herramienta de la delegación y ha facultado al Presidente de la República para su utilización, señalando los funcionarios en quienes puede delegar, de conformidad con la ley, y en los términos de eficiencia, celeridad y desconcentración del poder”.

2.000 (art. 1o.). Su objeto, según el artículo 3o., es el de ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia que le corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de puertos, de conformidad con la ley 01 de 1.991 y en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la delegación prevista en el decreto 101 de 2.000.^{3[3]}

3. El permiso especial para el descargue de las sustancias de que trata el decreto 1146 de 1990.

Mediante el decreto 2272 de 1.991 se adoptaron como legislación permanente varias disposiciones del decreto legislativo 1146 de 1.990, entre otras las relacionadas con el permiso especial para el descargue, en caso de transporte marítimo, de las sustancias enumeradas en el artículo 1o. y de todas aquellas que a juicio del Consejo Nacional de Estupefacientes puedan ser utilizadas en el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos o drogas que produzcan dependencia psíquica o física.

El descargue de tales sustancias, se autorizó únicamente en los puertos que operaba la Empresa Puertos de Colombia, Colpuertos, y de manera excepcional en muelles privados, previo permiso especial otorgado por la Dirección General Marítima.

Al efecto, el operador del muelle privado debe presentar personalmente la solicitud al Director General Marítimo indicando la información solicitada en el parágrafo 1o. del artículo 8o. ibidem; cumplido este requisito la Dirección dispone la práctica de inspección por parte del capitán del puerto, acompañado de peritos, para verificar la información suministrada y las condiciones de

^{3[3]} En la Consulta 1.175 Adición, de 23 de marzo de 2000, esta Sala se pronunció respecto de las competencias de la Superintendencia de Puertos y Transporte en materia de puertos y muelles turísticos, y la facultad de la Dirección General Marítima, en relación con permisos y concesiones de construcción para el desarrollo de actividades no portuarias.

seguridad y control al almacenamiento, cargue, descargue y entrega de los productos que se movilizarán en el muelle privado (parágrafo 2o.).

La Capitanía de Puerto, la Policía Nacional Antinarcóticos o Portuaria y la Aduana Nacional, están autorizadas para practicar las siguientes diligencias:

"...efectuar visitas o inspecciones a las instalaciones del operador de tales terminales privados o instalaciones portuarias, para tomar pruebas de los productos, hacer sondeos de tanques y establecer inventarios físicos, así como inspeccionar los libros de control. De encontrar cualquier anomalía, darán traslado a la Dirección General Marítima y Portuaria para que ésta adelante las investigaciones por violación a las normas de marina mercante pudiendo aplicar las sanciones de que trata el artículo 16 del presente Decreto. En caso de reincidencia deberá imponerse la suspensión del permiso de operación de tal muelle por un período efectivo no inferior a tres meses. De presentarse una segunda reincidencia se deberá cancelar el permiso en forma definitiva y cancelar la concesión respectiva. Todo lo anterior sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar" (art. 9o.).

Las sanciones a que se refiere el artículo 16 son las de multa previstas en el artículo 80 del decreto 2324 de 1.984, sin perjuicio del decomiso de las sustancias descargadas. Además, a los capitanes, oficiales o tripulaciones y los buques, naves o artefactos navales que se encuentren involucrados en investigaciones por violación al decreto 2272 de 1.991 se les aplica lo dispuesto en el artículo 72 y parágrafo del Decreto 2324 de 1.984, pero la multa máxima que puede imponerse es de hasta cuatro mil (4.000) salarios mínimos mensuales.

Conclusiones

La Dirección General Marítima ejecuta la política del gobierno en materia marítima. Para ello ejerce la supervisión y control de tales actividades, controla el tráfico de las embarcaciones marítimas o fluviales de bandera extranjera y las de bandera colombiana con puerto de destino extranjero; cumple la facultad disciplinaria, sancionando cualquier persona que realice actividades marítimas e infrinja las disposiciones vigentes dicha en materia.

La Superintendencia de Transporte ejerce funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte, en materia de tránsito, transporte y su infraestructura; inspecciona, vigila y controla la aplicación y cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte, al igual que los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación y operación de la infraestructura de transporte; asume de oficio o a solicitud de parte la investigación de las violaciones de las normas sobre transporte.

Las medidas adoptadas por el decreto 1146 de 1.990 provienen del ejercicio de las facultades del artículo 121 de la anterior Constitución, y tuvieron como finalidad el restablecimiento del orden público, teniendo en cuenta que una de las causas de declaratoria de estado de sitio en todo el territorio nacional, hacía referencia a las acciones relacionadas con el narcotráfico, que perturban “gravemente el normal funcionamiento de las instituciones, en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional”.

Consideró el ejecutivo, según las motivaciones del decreto citado, que para reprimir el narcotráfico se hacía necesario adoptar medidas tendientes a disponer, en beneficio del Estado colombiano, el decomiso de los bienes y efectos de toda clase, vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos o que provinieren de ellos. Las medidas de excepción estaban orientadas, igualmente, a “prevenir la utilización directa o indirecta en la comisión de los delitos de narcotráfico y conexos, de bienes de propiedad de la Nación otorgados en concesión por la Dirección General Marítima y Portuaria en las zonas costeras y demás áreas de su jurisdicción para el desarrollo de actividades marítimas, o que puedan atentar contra la seguridad nacional”. Por tal razón fue “necesario dictar otras disposiciones complementarias, entre ellas las requeridas para controlar la importancia (sic) y circulación de sustancias químicas utilizadas en el procesamiento de narcóticos o sustancias que crean dependencia física o síquica” (subraya la sala).

Es decir, la finalidad de las medidas adoptadas es el control de bienes o productos susceptibles de ser utilizados en la comisión de delitos de narcotráfico y conexos. Por ello, la competencia atribuida a la Dirección General Marítima no está dirigida a la inspección y vigilancia de actividades marítimas o portuarias, sino a **controlar sustancias químicas que se movilicen en muelles privados, sus condiciones de seguridad,**

almacenamiento, cargue, descargue y entrega, como prevención a la comisión de las conductas delictivas enunciadas.

Ello explica que con posterioridad a la expedición de la ley 01 de 1.991, por la cual se dictó el Estatuto de Puertos y se creó la Superintendencia de Puertos, el Gobierno nacional en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo transitorio 8o. de la Carta, hubiera decidido mantener en la Dimar la competencia para expedir el permiso de descargue de tales bienes.

Se trata, entonces, de una atribución especial contenida en norma también especial, que no fue derogada tácitamente por las disposiciones generales posteriores que regulan las actividades marítimas y portuarias, ni por aquellas que delegaron en la Superintendencia de Puertos y Transporte las funciones presidenciales en materia de inspección y vigilancia del servicio público de transporte, de acuerdo con el principio de prevalencia de la ley especial anterior sobre la general posterior.

Al revisar la constitucionalidad de varios de los decretos, por los cuales se adoptaron como legislación permanente disposiciones expedidas en ejercicio de facultades de Estado de Sitio, la Corte Constitucional determinó la exequibilidad por tratarse de normas especiales que prevalecen sobre las generales, teniendo en cuenta las razones que fundamentaron su expedición.

Así, en fallo C-093 de 27 de febrero de 1993, señaló:

“Esta situación de aparente contradicción entre una norma anterior y una posterior es resuelta de conformidad con la interpretación según la cual las disposiciones del decreto 2271/91 son especiales y prevalecen sobre las generales contenidas en el Código Penal y de Procedimiento Penal, atendidas las razones que fundamentaron su expedición por el Gobierno Nacional previa su no improbación por la Comisión Especial Legislativa, de conformidad con la interpretación que al respecto ésta Corporación fijó en su sentencia de revisión del decreto 1156/92”.

En la sentencia C-557 de 15 de julio de 1992, que revisó la constitucionalidad del decreto legislativo 1156/92, dijo:

“Abunda la Corporación en razones sobre el carácter especial, y en consecuencia, de aplicación preferencial de la legislación de orden público... La circunstancia de que se trate de conductas criminales típicas, no permite alegar un desconocimiento de los derechos a la igualdad, ni interpretaciones favorables a los sindicatos, pasando de un procedimiento a otro (del ordinario al especial), se repite, por las realidades delictivas perseguidas en uno y otro ordenamiento, ya que se inspiran en fundamentos de distinta naturaleza en el amplio universo de la defensa social”.

En sentencia C-208 de 3 de junio de 1993, por la cual se revisó la constitucionalidad del decreto 2265/91, que adoptó como permanente disposiciones del Estado de Sitio, la Corte reiteró los planteamientos contenidos en el fallo C-093/93 antes citado, esto es, que “tal normatividad tiene carácter especial por razón de la materia de que se ocupa y que no resulta derogada por la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, conservando su vigor en cuanto no resulten contrarias a la Carta”.

Según los artículos 71 y 72 del C.C., hay derogación tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior, y la derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugne con las disposiciones de la nueva ley. Es decir, si las normas pueden conciliarse y por tanto no pugnan en razón de la especialidad de unas y de la generalidad de otras, o se ocupan de materias distintas, no opera la derogación tácita. En igual sentido los artículos 2o. y 3o. de la ley 153 de 1.887 establecen el principio de la prevalencia de la ley posterior, limitando el alcance al expresar que hay insubsistencia de una disposición por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, y no por aparente incompatibilidad con disposiciones generales posteriores.

Precisa la jurisprudencia que:

“Lex posterior generalis non derogat priori speciali” y “legi speciali per generalem non derogatur”, son aforismos antiquísimos que enuncian el principio universal de derecho de que la ley general posterior no deroga la ley especial anterior y que complementan la conocida regla de prevalencia. De allí que la doctrina contenida en aquellas fórmulas jurídicas se pueda sintetizar así: la ley posterior deroga la ley anterior cuando ambas tienen la misma generalidad o la misma especialidad, pero la especial, aunque sea anterior a una general, subsiste en cuanto se refiere a la materia concreta regulada en ella, a menos que la segunda derogue expresamente la primera, o que entre ellas exista incompatibilidad”. ^{4[4]}

Las disposiciones del decreto 1146 de 1.990, adoptadas como legislación permanente, no pugnan en razón de su especialidad -prevenir conductas de narcotráfico y conexas- con las generales contenidas en la ley 01 de 1.991 y el decreto 101 de 2.000, que introdujeron

modificaciones a las competencias asignadas a la Dirección General Marítima y a la Superintendencia General de Puertos. Por ello, mantiene su vigencia la competencia atribuida a la Dimar para otorgar el permiso de descargue en muelles privados, de las sustancias de que trata el artículo 10. del decreto 1146.

Por el contrario, atribuir esta competencia a entidad diferente de la Dimar, como sería la Superintendencia de Puertos y Transportes, resulta incompatible frente a las atribuciones y funciones que cumple dicha entidad: así, por ejemplo, la infracción a las disposiciones del decreto 1146 de 1.990, constituye violación a las normas de marina mercante y no al estatuto de puertos, y precisamente la entidad competente para sancionar las infracciones a las disposiciones vigentes en materia marítima es la Dimar; la autoridad habilitada para efectuar visitas o inspecciones a las instalaciones del operador de los muelles privados es la capitanía de puerto, dependencia perteneciente a la Dirección Marítima y la entidad autorizada para disponer el decomiso de tales bienes es la Dimar

^{4[4]} Consejo de Estado. Sentencia del 30 de enero de 1.968. Sección Primera. Ponente: Alfonso Arango Henao. Anales del Consejo de Estado. Tomo 74. Pág. 91.

Si se comparan las atribuciones que el decreto analizado confiere a esta última, con las que cumple la Superintendencia de Transporte, se tiene que ésta ejerce funciones de inspección, vigilancia y control del servicio público de transporte y respecto de las personas naturales o jurídicas que prestan dicho servicio, como los operadores portuarios y no sobre bienes o productos, que es de lo que trata el decreto 1146 antes citado.

Las funciones que cumplen la Dirección General Marítima y la Superintendencia de Puertos y Transporte, se enmarcan dentro del concepto de policía administrativa general, que consiste en el “conjunto de actividades administrativas que tienen por objeto la expedición de reglas generales y de medidas individuales necesarias para el mantenimiento del orden público”^{5[5]}. Su razón de ser radica en que la actividad de los particulares tiene límites necesarios que se imponen por ley para garantizar la convivencia social. La competencia especial que el decreto 1146 de 1.990 asigna a la Dimar, tiene características de policía judicial^{6[6]} en cuanto busca prevenir la comisión de conductas delictivas relacionadas con el narcotráfico, mediante inspecciones y visitas a las instalaciones del operador de los terminales privados, para tomar pruebas de productos, hacer sondeos de tanques, establecer inventarios físicos, inspeccionar libros de control y decomisar sustancias, sin perjuicios de las acciones penales a que hubiere lugar.

Por lo anterior, concluye la Sala que las disposiciones del decreto 1146 de 1.990, adoptadas como legislación permanente, son especiales y prevalecen sobre las generales contenidas en la ley 01 de 1.991 y en el decreto 101 de 2.000.

^{5[5]} Vidal Perdomo, Jaime. Derecho Administrativo. Décima Edición. Editorial Temis, 1994. pág. 148

^{6[6]} La noción de policía judicial está referida al “poder que ejercen ciertas autoridades colaboradoras de la jurisdicción penal, con objeto de comprobar la comisión de delitos, identificar los autores y reunir las pruebas necesarias para que aquella jurisdicción actúe” Rodríguez R., Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Duodécima Edición. Editorial Temis. 2.000. Pág. 423.

Se responde:

De acuerdo con los lineamientos establecidos en el artículo 4o. del decreto 2272 de 1.991, que adoptó como legislación permanente el artículo 8o. del decreto 1146 de 1.990, la autoridad competente para expedir el permiso especial para descargue y manejo de productos químicos es la Dirección General Marítima. Dimar.

Transcríbase al señor Ministro de Defensa Nacional. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

CESAR HOYOS SALAZAR

Presidente de la Sala

RICARDO H. MONROY CHURCH FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala
