

CAPITANIA DE PUERTO-Facultades / POLICIA ADMINISTRATIVA

Resulta evidente que la competencia de policía administrativa atribuida a la mencionada Capitanía a través de las disposiciones atrás señaladas (específicamente para este caso en los numerales 23 y 27 del artículo 5º concordados con los numerales 1, 2 y 10 del [Decreto 2324 de 1984](#)) queda restringida a dar aplicación a las regulaciones generales que en este Decreto se establecen, que desde luego, no comprende la de que esa Oficina expida nuevos desarrollos normativos, como reglamentaciones administrativas distintas a las que eventualmente puede dictar el Presidente de la República por virtud del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, que es, lo que pretende el acto acusado, al establecer prohibiciones generales que no existen en la ley y que sólo puede, decretarse por ésta. La normatividad vigente ([Decreto Ley 2324 de 1984](#)), antes que atribuir a las Capitanías de Puerto facultades para dictar normas de carácter general, le otorga sólo atribuciones para aplicarlas y vigilar y sancionar su incumplimiento. **DECLARA LA NULIDAD de la Resolución N° 0028 de 3 de agosto de 1992. expedida por la Capitanía de Puerto de Cartagena**

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo.-Sección Primera.- Santa Fé de Bogotá, D.C., veinte (20) de Agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

Consejero Ponente: Doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

Referencia: Expediente N° 2181. Acción: Nulidad contra la Resolución número 0028 de 3 de Agosto de 1992 expedida por la Capitanía de Puerto de Cartagena, Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa Nacional. Actor: Luis Carlos Sáchica Aponte.

El ciudadano abogado LUIS CARLOS SACHICA APONTE, obrando en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 84 del C.C.A., ocurrió ante esta Corporación para demandar la nulidad de la Resolución número 0028 del 3 de Agosto de 1992, expedida por la Capitanía de Puerto de Cartagena, dependencia de la Dirección General Marítima y Portuaria, la que pertenece al Ministerio de Defensa Nacional, "por la cual se suspenden las construcciones en las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo en jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Cartagena".

a. EL ACTO ACUSADO

Es del siguiente tenor:

"El Capitán de Puerto de Cartagena, en usa de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 107 de la [Ley 110 de 1912](#) consagró como reserva territorial del Estado las Islas Nacionales de uno y otro mar de la República;

Que el [Decreto Ley 2324 de 1984](#), faculta a la Dirección General Marítima (sic) para autorizar y controlar la construcción y el uso de islas. y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción;

Que en la actualidad los archipiélagos de las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo, (sic) son objeto de construcciones sin ninguna clase de permiso y en el momento se continúa con el levantamiento de obras, sin contar con la autorización de la autoridad competente;

Que se adelanten estudios técnicos y jurídicos por parte del Instituto Nacional de los Recursos naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, la Procuraduría General de la Nación y la Dirección General Marítima para definir la situación jurídica de los ocupantes, así como definir las pautas a seguir ante el levanta miento indiscriminado de obras civiles, sin autorización alguna, que hace necesaria la suspensión indefinida de tales obras en los archipiélagos de las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo, hasta que las entidades comprometidas determinen las acciones legales a seguir,

RESUELVE:

Artículo 1º Ordenar la suspensión inmediata de cualquier clase de construcción de obras civiles, submarinas y de superficie que se estén adelantando o puedan adelantarse, así como la suspensión inmediata de cualquier clase de modificación, llámese ampliación, demolición, división, adecuación, mejora o como quiera que se le denomine a las, mismas, hoy levantadas en las Islas del Rosario y de San Bernardo.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 80 literal d) del [Decreto 2324 de 1984](#), la violación de lo dispuesto en la presente Resolución hará incurrir a quienes se establezcan como responsables de la construcción en multas que podrán ser de veinte (20) salarios mínimos hasta cien (100) salarios mínimos mensuales y la demolición de la construcción.

Artículo 2º Ordenar la suspensión inmediata del ingreso de cualquier clase de maquinaria y material destinado para la construcción de obras civiles, submarinas o de superficie a las Islas del Rosario y de San Bernardo.

Parágrafo. Para el cumplimiento de lo ordenado toda embarcación que esté en capacidad de transportar materiales de construcción o maquinaria que zarpe de Cartagena hacia las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo, debe ser revisada por el personal de Inspectores de la Capitanía de Puerto de Cartagena; así mismo las naves de la Armada Nacional podrán en cualquier momento "abordar en aguas jurisdiccionales las embarcaciones de las que se

sospeche infringen esta disposición y si se encontrara maquinaria o elemento de los indicados las harán regresar a Puerto poniéndolas a disposición de esta Capitanía para la aplicación de la multa de que trata el párrafo del artículo 1º tanto al Capitán, patrón o propietario de la embarcación, como al responsable de las obras.

Artículo 3º. Ordenar la inmediata evacuación hacia el territorio continental de la maquinaria y material para construcción de obras civiles submarinas o de superficie que se encuentren en las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo, para lo cual los responsables de las obras tendrán un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la vigencia de la presente Resolución. Vencido este plazo, quienes no cumplan con lo dispuesto se harán acreedores a la imposición de las multas de que trata el párrafo del artículo 1º, las que podrán ser sucesivas hasta cuando se cumpla la orden de evacuación.

Artículo 4º La presente Resolución rige a partir de su publicación."

II. CAUSA PETENDI

Como normas violadas se señalan en la demanda los artículos 58 de la Constitución, y 1o, 2o, inciso 1º y párrafo 2o; 3o, numeral 15; 4º, 5º, ordinales 21, 22 y 27; 166 y 167 del [Decreto Ley 2324 de 1984](#).

Para fundamentar los cargos de violación se aduce, en síntesis lo siguiente:

La Capitanía de Puerto de Cartagena excedió su competencia¹ delimitada por las normas legales citadas como vulneradas, y actuó, desde luego, ilegalmente al expedir la Resolución demandada, como se advierte en los siguientes cargos:

1. La suspensión de construcciones ordenada en la Resolución demandada se extiende al todo tipo de construcciones y comprende el territorio de las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo de jurisdicción de aquella Capitanía, sin distinguir entre bienes de uso público, baldíos, bienes fiscales y del dominio eminente del Estado y bienes privados, generalidad dispositivo que equivale a dictar una regulación prohibida, con vigencia indefinida, que sólo puede ser expedida por el legislador o por autoridades gubernamentales investidas de competencia normativa reguladora, de la cual carece la Dirección Marítima totalmente, pues el [Decreto 2324 de 1984](#), reorgánico de la Dirección General Marítima, fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 22 Agosto de 1985, en todas aquellas disposiciones en las cuales atribuía a tal entidad competencia para dictar regulaciones o reglamentos, fijando de este modo el carácter puramente operativo de sus actuaciones, en las cuales no cabe, por tanto, función normativa alguna.

2. Carece además de fundamento constitucional y legal la Resolución acusada porque parte de un supuesto falso: el de que el territorio insular denominado Islas del Rosario e Islas de San Bernardo es de propiedad total de

la Nación o que dicho territorio está constituido enteramente por bienes de uso público; sin embargo, esto no es así, pues lo admite la propia parte motiva de la Resolución 0028 cuando declara que en la actualidad se adelantan estudios técnicos y jurídicos para definir la situación jurídica de los ocupantes, lo cual quiere decir que no dispone de una base legal incontrovertible que sustente el dominio global de la Nación sobre dichas islas y que, por tanto, resulta arbitrario el calificativo de "ocupantes", ya que estas circunstancias permiten la hipótesis de que en ellas puede haber propiedad privada del suelo, cuestión que sólo puede ser definida en las instancias judiciales competentes y no en la del ámbito puramente administrativo.

3. Conforme a las disposiciones que se estiman quebrantadas, la jurisdicción de la Dirección General Marítima en lo tocante a construcciones quedó restringida sólo a las porciones insulares que tienen el carácter de uso público, y siempre que se trate de estructuras e islas artificiales levantadas por particulares y para efectos portuarios "desde la más alta marea 50 metros hacia adentro", de conformidad con el parágrafo 2º del artículo 2º del Decreto demandado, de modo que extender su autoridad fuera de tal zona y sobre todo tipo de construcciones implica desconocimiento del derecho de propiedad de los particulares, garantizado por el artículo 58 de la Constitución, y desbordamiento de la competencia de la Oficina que dictó el acto acusado.

4º y 5º Si bien se analiza el [Decreto 2324 de 1984](#) se concluye que las competencias que le confirió la Ley se refieren exclusivamente a los asuntos portuarios y marinos de cuya vigilancia responde, pero no a cuestiones tocantes con el dominio o propiedad de las islas de su jurisdicción, como son las afectadas por lo dispuesto en la Resolución que se demanda, ni menos tienen que ver con la creación de impedimentos para ejercer las facultades derivadas de ese dominio privado, pues sus prohibiciones y demás medidas impiden el ejercicio de las facultades que corresponden por ley a los dueños particulares que construyen en terreno propio.

Desconocer derechos adquiridos mediante actuaciones administrativas sin fundamento legal y sin que medie las correspondientes acciones expropiatorias, es una actuación ilegal que debe ser sancionada con la correspondiente declaración de nulidad.

6º Se apoya la Resolución demandada en la invocación del artículo 107 de la [Ley 110 de 1912](#), pero no puede aseverarse que esta disposición esté constituyendo dominio estatal sobre todas las islas del territorio nacional, ignorando la existencia de derechos adquiridos constituidos con anterioridad a dicha Ley, que ha debido dejar a salvo expresamente. Así mismo, reserva no es lo mismo que dominio, pues la primera sólo implica la afectación de unos territorios al dominio de uso público, pero no la definición del dominio, y desde luego, tal afectación sólo puede referirse a las zonas que tengan el carácter de uso público.

III. TRAMITE DE LA ACCION

Se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión de la demanda, fijación en lista, probatoria y alegaciones. En aquella se denegó la suspensión provisional solicitada, la que, recurrida, fue confirmada.

III. 1. El Ministerio de Defensa Nacional, representando a la Nación, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo los argumentos que se sintetizan a continuación:

En relación con el primer cargo. Dentro de su objeto, la Dirección General Marítima tiene la función de autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción y autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público, conforme a los artículos 3o., 4o., 5o., numerales 1, 21, 22 y 26-y 11 numeral 7-del [Decreto Ley 2324 de 1984](#).

Su artículo 19 establece que, son Oficinas Regionales y Seccionales las Capitanías de Puerto en los puertos marítimos y fluviales de su jurisdicción, las cuales ejercen las funciones de la Dirección en el área asignada de acuerdo con la ley y los reglamentos. Y en cuanto a las funciones de éstas, se encuentran, entre otras, las de ejercer la autoridad marítima en su jurisdicción y hacer cumplir las leyes y disposiciones relacionadas con las actividades marítimas.

Su artículo 7o., párrafo, establece que la palabra "REGLAMENTOS" comprende todas y cada una de las reglas, circulares y demás instrucciones que se expidan en orden a la aplicación y cumplimiento del invocado Decreto reorganice de la Dirección General Marítima y Portuaria. Dicho artículo fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 22 de Agosto de 1985, dentro del proceso número 1306.

De estas premisas, y teniendo en cuenta, además, que la Dirección General Marítima y Portuaria tiene la calidad de policía administrativa, se concluye, primero, que la resolución acusada ha sido emitida para evitar que la problemática de ocupación y construcción ilegal sobre bienes de la Nación en las Islas del Rosario e Islas de San Bernardo se siga agravando, y, segundo, que no es cierto que ella sea un acto con carácter y fuerza de ley que esté afectando presuntos derechos fundamentales.

En relación con el segundo cargo.-Se señala por la demanda que las Islas del Rosario y San Bernardo no son de dominio privado, sino que son bienes de la Nación, conforme a la [Ley 106 de 1873](#), artículos 878 y 919, y [ley 110 de 1912](#), artículos 107 y 45, al no haberse comprobado las excepciones contempladas en estas disposiciones sobre oblación debidamente organizada o haberse acreditado títulos traslativos de dominio originales otorgados por el Estado con anterioridad a la expedición de dichas leyes o Códigos Fiscales.

Por lo tanto, tales islas o bienes. nacionales se encuentran bajo el control de la Dirección General Marítima y Portuaria, conforme al [Decreto Ley 2324 de 1984](#).

En relación con el tercer cargo.-No puede aceptarse la interpretación del demandante sobre la aplicación de los 50 metros a que hace referencia el párrafo 2o.(sic), del [Decreto Ley 2324 de 1984](#), porque no es dable pretender que a partir de ese guarismo métrico se pueda o no establecer si una isla, islote o cayo es un bien de la Nación o no, y menos que ello sea un criterio o medida para establecer su extensión.

En relación con el cuarto y quinto cargos.-No puede aceptarse el criterio del actor según el cual el [Decreto Ley 2324 de 1984](#) le confiere a la Dirección General Marítima competencia exclusiva para asuntos portuarios y marinos, más no para asuntos tocantes con el dominio o propiedad de las islas de su jurisdicción, porque conforme a las mismas normas señaladas por el autor como vulneradas y otras del citado Decreto, cómo son los numerales 8, 14, 15,17,18 y 20 del artículo 3o., la competencia comprende también la dirección, coordinación y control de los bienes de la Nación como ion las Islas del Rosario y San Bernardo, en orden a prevenir abusos y evitar la ocupación ilegal de tales bienes.

En relación con el sexto cargo.-El actor interpreta erróneamente el artículo 107 de la [Ley 110 de 1912](#) al pretender hacer ver al Consejo de Estado que las Islas del Rosario y San Bernardo son objeto de propiedad privada y que se están ignorando unos supuestos derechos adquiridos, ya que dichas islas no han sali do del patrimonio nacional de acuerdo con los presupuestos de los Códigos Fiscales citados.

Por otro lado, las Resoluciones 4698 de 27 de Septiembre de 1984 y 4833 de 15 de Septiembre de 1986, expedidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA-declararon igualmente que las Islas del Rosario no han salido del patrimonio de la Nación.

Y de las Islas de San Bernardo no se tiene referencia de que algún particular haya acreditado títulos anteriores a 1873 y a Octubre 11 de 1821.

III. 2. CONCEPTO FISCAL

La Procuradora Primera Delegada ante esta Corporación en su vista de fondo expresa como razones para solicitar la denegación de las súplicas de la demanda, las que se resumen a continuación:

La competencia de la Capitanía de Puerto de Cartagena deriva de las precisas atribuciones conferidas mediante el [Decreto Ley 2324 de 1984](#) a través de sus artículo 2º 4º y 5o., aún sin distinguir entre bienes de uso público baldíos, bienes fiscales y del dominio eminente del Estado y bienes privados.

Además de las razones de seguridad nacional, de defensa de la zona económica y preservación del medio ambiente que sustentan las atribuciones confiadas a la DIMAR, es cierto, como lo alega el apoderado de la demandada, que ya desde el Código Fiscal de 1873 se reputan baldíos y en consecuencia de propiedad nacional, "...4º Las islas de uno y otro mar, dentro de la jurisdicción de esta, que no estén, ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título..."; el artículo 107 de la [Ley 110 de 1912](#), por el cual se sustituyó el anterior Código Fiscal, expresa que "constituyen Reserva Territorial del Estado y no son enajenables a) las islas nacionales de uno y otro mar de la República y las de los ríos y lagos de que trata el aparte c) del artículo 45... ": y por mandato del artículo 679 del Código Civil "nadie podrá construir sino con permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad de la Unión.

Con estas bases fueron emitidas las Resoluciones 4698 de 27 de Septiembre de 1984 y 4833 de 15 de Septiembre de 1986 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y con estos mismos fundamentos no es aventurado esperar las mismas conclusiones a que habrán de llegar, de los estudios técnicos y jurídicos, las entidades a que se refiere la parte motiva del acto acusado.

Pero la hipotética propiedad privada de las Islas tendría que ser definida en las instancias judiciales competentes, a instancia de los interesados.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Procede la Sala al examen de los cargos en el mismo orden en que han sido formulados por el actor en su libelo demandatorio y que han sido reseñados en este proveído, así:

Primer cargo.-El aspecto sustancial del debate se centra básicamente en esta censura, donde se cuestiona la competencia de la Capitanía de Puerto de Cartagena como dependencia de la Dirección General Marítima y Portuaria para expedir la Resolución 0028 de 3 de Agosto de 1992, por la cual se suspenden las construcciones en las Islas del Rosario e Islas San Bernardo en jurisdicción de la referida Capitanía.

La frontal acusación se endereza a señalar que al ordenarse una suspensión indefinida de la actividad constructora en las Islas del Rosario y de San Bernardo, se estableció por el acto impugnado una prohibición general que sólo puede fijar la ley, y no una autoridad policiva que, por la naturaleza de su función, controla y sanciona las violaciones de las prohibiciones que decreta la ley pero no para tener competencia para dictar normas, aplicarlas, vigilar y sancionar su incumplimiento.

Las normas legales que el demandante cita como vulneradas y que se relacionan con este cargo son las que a continuación se transcriben, y corresponden todas a disposiciones del [Decreto Ley 2324 de 1986](#):

"Artículo 3º. Actividades marítimas: Para los efectos del presente Decreto se consideran actividades marítimas las relacionadas con:

15. La colocación de cualquier tipo de estructura obras fijas o semifijas en el suelo o en el subsuelo marino.

16. (..).

Artículo 4º-Objeto: La Dirección General Marítima y Portuaria es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este decreto y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento y la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país.

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

(...).

21. Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción.

(...).

22. Regular, autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción.

(...).

27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación de 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.".

En apoyo de su censura el actor manifiesta, como atrás se dijo, que el [Decreto 2324 de 1984](#), reorgánico de la Dirección General Marítima y Portuaria, fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 22 de Agosto de 1985, en todas aquellas disposiciones en las cuales atribuía a tal entidad competencia para dictar regulaciones o reglamentos, de donde se desprende el carácter puramente operativo de sus actuaciones.

En efecto, por la citada sentencia de la Corte Suprema de Justicia dictada en el proceso 1306, se declararon inexecutable, entre otras, las siguientes disposiciones o fragmentos de ellas del aludido [Decreto Ley 2324-de 1984](#):

Del artículo 4º el vocablo "regulación" y la expresión "para su cumplimiento, y".

Del artículo 5º. La palabra "regular" de los numerales 2,7,8,13,20,21,22 y 23 y el texto completo del numeral 14.

Del artículo 7º. la frase sobre la ejecución de las normas de este Decreto" y' del párrafo del mismo la expresión no sólo la que usualmente se denomina como tal, sino también" y la palabra "disposiciones".

Del artículo 11 la expresión "las reglamentaciones especiales de la Dirección General Marítima y Portuaria" del numeral 5 y la frase "representar a la Nación" en los foros y conferencias internacionales relacionados con actividades marítimas" del numeral 9.

Está significando y confirmando lo anterior que la función de "regulación", es decir de dictar normas de carácter general en una esfera de la actividad nacional, pertenece al legislador, conforme al artículo 150 numeral 1º de la Carta (76 numeral lo. de la anterior, vigente al momento de la declaratoria de inexecutable a que se ha hecho referencia) que consagra la Ramada "cláusula general de competencia legislativa".

Complementa este criterio, en el presente caso, la inexecutable de la expresión "para su cumplimiento y" del artículo 4 que la Corte Suprema de Justicia declarara a fin de evitar el equívoco de que por "los reglamentos", expresión contenida en la misma disposición, se entiendan tanto los de orden interno que pueda dictar la Dirección General Marítima y Portuaria como los constituidos por los decretos reglamentarios cuya expedición es una de las atribuciones del Presidente de la República en su carácter suprema autoridad administrativa.

Estas inexecutableidades junto con las otras que se han señalado permiten realizar sin dificultad alguna la interpretación correcta de la competencia atribuida a la Dirección General Marítima y Portuaria a través de las funciones que en el mismo [Decreto Ley 2324 de 1984](#), y en los reglamentos que se expidan para su cumplimiento, se le asignan, conforme lo previene el mandato contenido en su artículo 1º, así que, teniendo en cuenta, además que todos los funcionarios de la DIMAR tienen la obligación de cumplir y hacer efectivos los reglamentos dictados por el Director General Marítimo y Portuario (inciso 1º del artículo 7º del citado decreto), los cuales habrán de referirse a los procedimientos internos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la DIMAR, según reza el artículo 11 numeral 7º, ibídem, y la delimitación que el mismo estatuto hace de las funciones asignadas a las Capitanías de Puerto en su artículo 20, según el cual a éstas corresponde

ejercer la autoridad marítima y portuaria en su jurisdicción haciendo cumplir las leyes y disposiciones relacionadas con las actividades marítimas y portuarias: conceptuar y tramitar ante la Dirección General Marítima y Portuaria las solicitudes de licencias, matrículas y patentes de navegación; verificar los exámenes para expedir licencias; expedir licencias de navegación para el personal de mar; dirigir y supervisar el servicio de practica; autorizar el arribo y zarpe de naves e inspeccionar el funcionamiento de las mismas; 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, y cumplir las funciones establecidas en el [Decreto 978 de 1974](#), conforme a las cuales le corresponde fundamentalmente determinar los procedimientos relativos a la colaboración que deben prestar los distintos funcionarios públicos que ejercen las labores en los puertos indicados en el artículo 5º del mismo Decreto, deviene con nítida transparencia que a la Dirección General Marítima y Portuaria le está vedado ejercer una competencia normativa, pues como autoridad marítima nacional, dependiente del Ministerio de Defensa, le corresponde sólo **ejecutar** la política del Gobierno en materia de actividades marítimas, las cuales están señaladas en el artículo 3º del [Decreto 2324 de 1984](#), según el expreso mandato del artículo 4º, ibídem.

Desde luego que, conforme a las previsiones de este mismo estatuto, le corresponde, como atrás se dejó visto, dictar las reglamentaciones y determinar los **procedimientos internos** necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria, aspecto bien diferente a la facultad de dictar disposiciones correspondientes a la esfera de la potestad reglamentaria presidencial, lo cual se deduce de las normas comentadas y en especies de lo preceptuado en el artículo 11 de aquel estatuto que contempla las funciones del Director General de la DIMAR, con la especial salvedad, desde luego, de la inexecutable parcial de su numeral 5º a la que ya se hizo referencia.

En este orden de ideas, resulta claro que la Capitanía de Puerto de Cartagena, como autoridad marítima y portuaria en su jurisdicción, dependiente o subordinada a la Dirección General, o aún mejor, al Director General Marítimo y Portuario, en ejercicio de su bien entendida competencia para autorizar y controlar construcciones en las zonas marinas de su jurisdicción, no podía, como irregularmente lo hizo a través del acto acusado, suspender de manera general e indefinida todas las construcciones e instalaciones posibles en dicha área, pues sus atribuciones estarán limitadas a la autorización individual o particularizada de construcciones, esto es, a la decisión de situaciones jurídicas subjetivas y concretas, y a los correspondientes controles, conforme a regulaciones internas que al, efecto dictase el Director General Marítimo y Portuario. Pero, en manera alguna su referida competencia no le faculta para adoptar decisiones creadoras de situaciones jurídicas generales, impersonales abstractas, como la establecida en la Resolución impugnada, aspecto que atinadamente invoca el actor como sustento de su pretensión.

Una prohibición como la de la Resolución acusada no tiene, ciertamente, carácter de simple medida de policía administrativa en aplicación de la ley, como lo sostiene equivocadamente la parte demandada, pues ella no contiene la concesión o negación de permisos de construcción ni sanción por falta o violación de las autorizaciones concedidas, ya que su concepción y efecto es el de suspender toda actividad constructora en las islas objeto del acto acusado, cuestión que no está comprendida en su competencia como autoridad de policía en asuntos portuarios y marítimos.

La Sala comparte el criterio expuesto por el demandante en cuanto a que en verdad resulta evidente que la competencia de policía administrativa atribuida a la mencionada Capitanía a través de las disposiciones atrás señaladas (específicamente para este caso en los numerales 23 y 27 del artículo 5º concordados con los numerales 1, 2 y 10 del [Decreto 2324 de 1984](#)) queda restringida a dar aplicación a las regulaciones generales que en este Decreto se establecen, que, desde luego, no comprende la de que esa Oficina expida nuevos desarrollos Normativos, como reglamentaciones administrativas distintas a las que eventualmente puede dictar el Presidente de la República por virtud del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, que es lo que pretende el acto acusado, al establecer prohibiciones generales que no existen en la ley y que sólo puede decretarse por ésta.

Contrariamente, pues, a lo alegado y sostenido por la Agencia del Ministerio Público, la normatividad vigente ([Decreto Ley 2324 de 1984](#)), antes que atribuir a las Capitanías de Puerto facultades para dictar normas de carácter general, le otorga sólo atribuciones para aplicarlas y vigilar y sancionar su incumplimiento.

Es conveniente precisar que, si bien la orden de suspender las construcciones en las Islas del Rosario y de San Bernardo y el prohibir el levantamiento de nuevas obras civiles en las mismas áreas, están contenidas en el inciso 1º del artículo 1º y en un fragmento del artículo 2º de la parte resolutive del acto demandado, por contemplar el parágrafo de aquel la sanción correspondiente a los extremos indicados, y los demás artículos, 2º y 3º, contener los mecanismos tendientes a lograr la efectividad de aquella orden de suspensión, así como la de evitar la construcción de obra civiles en áreas señaladas, la nulidad que amerita aquellas disposiciones se extiende igualmente al resto del articulado de la Resolución 0028 de 1992, expedida por el Capitán de Puerto de Cartagena sin competencia para ello, como ha quedado ampliamente explicado en estas consideraciones.

No sobra agregar que la casi totalidad de la argumentación esgrimida por la demandada, y su arsenal probatorio, con los cuales pretende enervar la pretensión anulatoria de la demanda, se endereza a definir y discutir derechos de propiedad sobre las Islas del Rosario y San Bernardo y sobre la naturaleza jurídica de dichas Islas, razón por la cual la defensa del acto acusado resulta irrelevante frente al claro propósito del actor demarcado en su libelo demandatorio.

En mérito de lo expuesto, el, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA:

1. Declárase la nulidad de la Resolución número 0028 de 3 de Agosto de 1992, expedida por la Capitanía de Puerto de Cartagena.
2. Devuélvase la suma depositada por concepto de gastos ordinarios del proceso, o su remanente.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en sesión del día 19 de Agosto de 1993.

Miguel González Rodríguez, Presidente; Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Libardo Rodríguez Rodríguez, Yesid Rojas Serrano.