

MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL - Requisitos de procedencia / SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL - Respecto del acto por medio del cual se establece el Reglamento Nacional de Catalogación, Inspección y Certificación de Naves y Artefactos Navales / COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – Para clasificar naves desde el punto de vista técnico y de su uso / COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – Para dictar reglamentaciones técnicas para actividades marítimas / COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – Para dictar reglamentaciones sobre la seguridad de la vida humana en el mar y la prevención de la contaminación proveniente de buques / AUTONOMÍA DEL ESTADO / SOBERANÍA NACIONAL / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Negada al no advertirse contradicción con el ordenamiento superior

[A] realizar el examen señalado en el citado artículo 231 del CPACA, prima facie, no se advierte que el acto demandado vulnere normas de orden superior, toda vez que si bien el ámbito de aplicación de la Resolución No. 0220 de 2012 hace extensivas a las embarcaciones de bandera Colombiana las normas técnicas y de certificaciones del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974, lo cierto es que de una primera lectura del acto administrativo acusado, se advierte que éste tiene respaldo jurídico en otras normas que le confieren competencia a la DIMAR para regular la materia en el ámbito nacional. [...] Ahora, si bien el instrumento internacional a que se refiere el demandante establece que sus reglas serán aplicables a las naves y artefactos navales que realicen viajes internacionales; prima facie se observa que ello no impide que los requisitos técnicos fijados allí, puedan ser extensivos en materia de catalogación, inspección y certificación de aquellos de Bandera Colombiana en virtud de la autonomía que le asiste a cada Estado para imponer las exigencias internas de acuerdo al derecho de autodeterminación y al principio de soberanía nacional. [...] en principio, cada Estado goza de autonomía y libertad para dar su propio ordenamiento constitucional y legal; de igual forma, es necesario destacar que, en el caso concreto, la finalidad del acto acusado es la protección de la vida humana en el mar, bien jurídico superior que debe ser amparado a través de las actividades de vigilancia y control por parte de la DIMAR por lo que, en principio, el Despacho no advierte una trasgresión flagrante del literal a) de la Regla 1 y la Regla 3 contenidos en el Capítulo I, Parte A, del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974 por parte de los artículos 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 28, 29, Anexo A y Anexo B de la Resolución nro. 0220 de 2 de mayo de 2012.

NOTA DE RELATORÍA: Ver Corte Constitucional, sentencia C-269 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 / DECRETO LEY 2324 DE 1984 – ARTÍCULO 5 / DECRETO 5057 DE 2009 – ARTÍCULO 2 / DECRETO LEY 410 DE 1971 – ARTÍCULO 1432 / CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SEGURIDAD DE LA VIDA HUMANA EN EL MAR DE 1974

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 2 (No suspendido) / RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 3 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 4 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA

DIMAR – ARTÍCULO 6 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 8 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 9 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 10 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 28 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ARTÍCULO 29 (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ANEXO A (No suspendido) RESOLUCIÓN 0220 DE 2012 (2 de mayo) DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR – ANEXO B (No suspendido)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00349-00

Actor: BALVINO GUTIÉRREZ MARTÍNEZ

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA “DIMAR”

Referencia: Resuelve medida cautelar - niega

Atendiendo lo previsto en el proveído del 30 de julio de 2018, mediante el cual el Consejero de Estado Hernando Sánchez Sánchez remitió el presente proceso a este despacho en cumplimiento de la medida de compensación ordenada en el Acuerdo 094 del 16 de mayo del año en curso, proferido por la Sala plena de esta Corporación, se avoca conocimiento del expediente de la referencia.

El Despacho procede a resolver la medida cautelar solicitada por la parte actora, consistente en la solicitud de suspensión provisional de los artículos 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 28, 29, Anexo A y Anexo B de la Resolución No. 0220 de 2 de mayo de 2012 “*Mediante la cual se establece el Reglamento Nacional de Catalogación, Inspección y Certificación de Naves y Artefactos Navales de Bandera Colombiana*”, expedida por la Dirección General Marítima -DIMAR., (en adelante DIMAR).

I. ANTECEDENTES

Los apartes demandados del acto acusado establecen lo siguiente:

“RESOLUCIÓN NÚMERO 0220 DIMAR del 02 de MAYO 2012

‘Mediante la cual se establece el Reglamento Nacional de Catalogación, Inspección y Certificación de Naves y Artefactos Navales de Bandera Colombiana’”

*EL DIRECTOR GENERAL MARÍTIMO
En uso de las facultades legales y*

CONSIDERANDO:

Que el Decreto-Ley 2324 de 1984, en el numeral 9 del artículo 50 establece como una de las funciones de la Autoridad Marítima Nacional efectuar y controlar la inscripción, registro, inspección y matrícula de las naves y artefactos navales.

Que el artículo 80 de la Ley 730 de 2001, consagra que el arqueo de las naves y artefactos navales lo hacen la Dirección General Marítima y las organizaciones reconocidas por la Autoridad Marítima Nacional, de acuerdo con las normas vigentes o las que las modifiquen o adicionen.

Que el artículo 27 (ibídem) expone que las condiciones de seguridad de las naves y artefactos navales, se determinarán de acuerdo con la naturaleza y finalidad de los servicios que presten y de la navegación que efectúen, así como de conformidad con las normas internacionales que rigen la materia.

Que el artículo 29 (ibídem) consagra que los certificados de seguridad hacen parte de los documentos exigidos a las naves y artefactos navales y que deben ser presentados cuando la Dirección General Marítima los solicite.

Que el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 5057 de 2009, dispone que corresponde al Director General Marítimo, dictar las reglamentaciones técnicas para las actividades marítimas, la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de la contaminación marina proveniente de buques.

Que se hace necesario actualizar por razones técnicas y de aplicación las resoluciones de la Dirección General Marítima No. 182 del 15 de octubre de 1973, 232 de 2002 y 233 del 24 de agosto de 2004, en cuanto a determinar los criterios para la catalogación y la certificación de las naves y artefactos navales de bandera colombiana y establecer los requisitos para la certificación estatutaria de los mismos.

Que en la Parte B del Capítulo I del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar —SOLAS 74/88—, ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 8 de 1980, se dispuso para los Estados Parte la obligación de inspeccionar y reconocer a los buques y sus equipos, a fin de garantizar la seguridad de la vida humana en el mar.

Que en el artículo 5 del Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques -MARPOL 1973/1978- ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1981, se determinaron para los Estados Parte disposiciones obligatorias sobre inspección de buques y certificados.

Que en el artículo 7 del Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques de 1969 ITC/69— ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 5 de 1974, se estableció para los Estados Parte la obligación de expedir un Certificado Internacional de Arqueo a todo buque cuyos arqueos bruto y neto hayan sido determinados conforme a las disposiciones del Convenio.

Que en el artículo 16 del Convenio Internacional sobre Líneas de Carga de 1966, ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 3 de 1987, se estableció como obligación especial a los Estados Parte expedir un Certificado Internacional de Francobordo a todo buque que haya sido visitado y marcado de conformidad de las disposiciones del Convenio.

Que en el texto del Convenio sobre el Reglamento Internacional para prevenir Abordajes COLREG/72, ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 13 de 1981, se determinó para los Estados Parte, la obligación de establecer a todas las embarcaciones, normas y procedimientos para evitar colisiones durante su navegación, acatando reglas de camino y maniobrabilidad y velocidad de seguridad, especialmente cuando transiten dentro o muy cerca de los esquemas de separación del tráfico adoptados por la OMI.

En mérito de lo anterior, el Director General Marítimo,

[...]

RESUELVE:

[...]

*Artículo 2. **Ámbito de aplicación.** **El presente Reglamento será aplicable a todas las naves y artefactos navales inscritos en el Registro de la Dirección General Marítima.***

*Artículo 3. **Excepción.** Se exceptúan del cumplimiento del presente Reglamento a las naves y artefactos navales de la Armada Nacional que no cumplan actividades comerciales.*

*Artículo 4. **Anexos.** Los Anexos del presente Reglamento forman parte integral del mismo. Toda referencia a un Anexo implica una referencia al Reglamento o viceversa.*

Los Anexos podrán ser modificados de manera independiente sin alterar el presente articulado.

[...]

CAPÍTULO II

De la Catalogación

Artículo 6. Criterios para la Catalogación. *Se establecen los siguientes criterios para la catalogación de las naves y artefactos navales que están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de este Reglamento:*

- 1. Tipo de nave o artefacto naval.*
- 2. Tipo de navegación.*

3. Tipo de tráfico que desarrolla.

Las modificaciones que tengan como objeto cambiar el tipo de nave/artefacto naval o de tráfico, deben obtener autorización previa de la Dirección General Marítima de acuerdo al resultado de la evaluación técnica correspondiente, para su operación.

Artículo 7. Tipos de naves y artefactos navales. Según el tipo de construcción, las naves y artefactos navales se catalogan dentro de los siguientes grupos:

- 1. Pasaje (I)*
- 2. Transporte mixto (II)*
- 3. Carga (III)*
- 4. Tanqueros (IV)*
- 5. Artefactos navales (V)*
- 6. Pesca (VI)*
- 7. Remolcadores (VII)*
- 8. Recreo o deportivas (VIII)*
- 9. Servicios especiales (IX)*

A su vez se podrán establecer subgrupos dentro de cada grupo si es necesario, por los detalles de construcción de un tipo específico de naves o artefactos navales.

Artículo 8. Tipo de navegación. Las naves o artefactos navales pueden realizar el siguiente tipo de navegación:

- 1. Aguas protegidas (A1)*
- 2. Aguas no protegidas (A2)*
- 3. Costaneros o de viajes próximos a la costa (B)*
- 4. Navegación de altura, oceánica o de viajes no próximos a la costa (C)*

La operación de las embarcaciones catalogadas para el tipo de navegación en aguas protegidas y aguas no protegidas quedará sujeta a la variación de las condiciones meteomarinas en la misma.

Artículo 9. Tipo de Tráfico. Según el tipo de tráfico, las naves o artefactos navales pueden ser:

- 1. De tráfico nacional (N)*
- 2. De tráfico internacional (I)*

Artículo 10. Construcción de naves en serie. Los fabricantes de embarcaciones en serie deberán obtener previamente de la Dirección General Marítima la aprobación del modelo. El seguimiento a la construcción de cada unidad es responsabilidad del personal del astillero, quien documentará y garantizará las especificaciones de diseño así:

- 1. La capacidad de carga y/o de personas de cada modelo, incluida la tripulación.*
- 2. El francobordo mínimo en milímetros, el cual, además, debe estar marcado de manera permanente alrededor de todo el casco.*
- 3. La potencia, cantidad y tipo de propulsores.*
- 4. La capacidad en unidades de arqueo.*

5. El tipo de navegación para la cual fue diseñada de acuerdo a lo estipulado en el presente Reglamento.

Parágrafo 1. Construcción artesanal de embarcaciones. La construcción artesanal de embarcaciones utilizadas para fines comerciales cumplirá los requerimientos establecidos en este artículo, para los modelos o prototipos construidos en serie. Las construcciones artesanales hechas de madera, como canoas y cayucos, están exentas de cumplir los aludidos requisitos.

Parágrafo 2. Las naves construidas en serie o de manera artesanal con fines comerciales actualmente en operación, tendrán un plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, para obtener del fabricante o profesional idóneo un documento que acredite las especificaciones de diseño señaladas en este artículo.

[...]

CAPÍTULO IV

De la Certificación

[...]

Artículo 28. Transición. *Las naves o artefactos navales de bandera colombiana deberán ser catalogadas, inspeccionadas y certificadas de conformidad con lo aquí establecido, después de seis (06) meses de la entrada en vigencia de la presente Resolución, cuando tengan que efectuar la renovación de los certificados estatutarios definitivos.*

Parágrafo. La Dirección General Marítima o la organización reconocida, teniendo en cuenta el artículo 23 relativo a las Exenciones, podrán fijar plazos no mayores al periodo correspondiente al segundo refrendo de los certificados estatutarios definitivos, para que las naves y artefactos navales cuenten con la dotación de equipamiento que se establece en la presente Resolución. Así mismo, cuando el equipamiento que se exige en el Anexo “A” signifique modificaciones importantes en la estructura de la nave o artefacto naval, la Exención podrá extenderse hasta por un período máximo que corresponda a la primera renovación de los certificados estatutarios definitivos después de la entrada en vigencia de la presente Resolución.

Artículo 29. Vigencia y Derogatorias. *La presente Resolución deroga las Resoluciones: 0182 de 1973, 0443 de 2001, 0232 de 2002 y 0233 de 2004, así como todas las disposiciones que le sean contrarias y entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. (No. 48.424, mayo 8 de 2012) [...]*

I.2. Solicitud de suspensión provisional

El actor, en escrito separado, solicitó suspender los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 28, 29, Anexo A y Anexo B de la Resolución No. 0220 de 2 de mayo de 2012, al considerar que tales normas son contrarias al Tratado Internacional – CONVENIO SOLAS 74/88 (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974) y su protocolo, aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 8º de 1980.

Explicó que el acto administrativo acusado incorporó en los Anexos A y B¹ las exigencias técnicas previstas para las naves y artefactos navales contempladas en dicho Tratado Internacional a las embarcaciones o naves que realicen viajes nacionales, pese a que en relación con el ámbito de aplicación del tratado (Capítulo I, Disposiciones Generales, Parte A)² se establece que el mismo aplica únicamente a buques dedicados a viajes internacionales.

Adujo que la Organización Marítima Internacional (en adelante OMI), estructuró y elaboró el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 de tal manera que su aplicación se limitara a las embarcaciones que lleven a cabo viajes internacionales, en consideración a que cada Estado miembro ostenta condiciones sociales, económicas y culturales específicas en la materia que permiten flexibilizar aquellas exigencias respecto de los navíos que realicen trayectos nacionales.

Señaló que la Regla 3 del Capítulo I, Parte A,³ del tratado internacional en cita, indica que las excepciones a su aplicación serán los buques de guerra y buques para el transporte de tropas, los buques de carga de menos de 500 toneladas de arqueo bruto, los buques carentes de propulsión mecánica, los buques de construcción primitiva, los yates de recreo no dedicados al tráfico comercial y los buques pesqueros. Pese a ello, tales vehículos acuáticos que transiten en aguas colombianas se ven afectados por las normas técnicas previstas en el Convenio SOLAS debido a la incorporación de su regulación en los anexos A y B del acto acusado.

Manifestó que no es posible que la DIMAR en el acto administrativo acusado generalice la aplicación de las exigencias marítimas y técnicas del CONVENIO SOLAS para toda clase de buques y naves, pues el tratado internacional es claro

¹ Folios 11 a 22 del cuaderno principal

² “Ámbito de Aplicación a) Salvo disposición expresa en otro sentido, las presentes Reglas son aplicables solamente a buques dedicados a viajes internacionales.”

³ Regla 3 Excepciones a) Salvo disposición expresa en otro sentido, las presentes Reglas no serán aplicables a: i) buques de guerra y buques para transporte de tropas; ii) buques de carga de menos de 500 toneladas de arqueo bruto; iii) buques carentes de propulsión mecánica; iv) buques de madera de construcción primitiva; v) yates de recreo no dedicados al tráfico comercial; vi) buques pesqueros. b) Exceptuando lo expresamente prescrito en el Capítulo V, ninguna de las presentes disposiciones se aplicará a los buques que naveguen exclusivamente por los Grandes Lagos de América del norte y en el río San Lorenzo, en los parajes limitados al Este por una línea recta trazada desde el Cabo de Rosiers hasta West Point, en la Isla Anticosti y, al Norte de dicha Isla, por el Meridiano de 63°.

en determinar cuál es el ámbito de aplicación de sus normas y cuáles son sus excepciones.

Indicó que los artículos acusados de la Resolución No. 0220 de 2012 somete a todos los propietarios de naves y artefactos navales en Colombia a su reconstrucción para ser ajustados a las normas técnicas previstas en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974, las cuales no fueron diseñadas para navíos de tamaño pequeño y cuyo incumplimiento conlleva su inmovilización; situación que deviene en la vulneración del bien jurídico superior al trabajo.

Por último, afirmó que no es posible que luego de 30 años de vigencia del Convenio SOLAS en Colombia, jamás se exigió a las naves o artefactos navales el cumplimiento de los requisitos en él contemplados y ahora se ordena a través del acto administrativo demandado el cumplimiento de normas técnicas a embarcaciones de bandera Colombiana que transitan en el Pabellón nacional, cuando el Convenio es claro en establecer que estos parámetros solo son aplicables para un determinado y limitado tipo de naves.

3. Réplica de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional

Señaló que el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar –SOLAS de 1974, no es la única norma que conforma el sustento jurídico de la Resolución No. 0220 de 2012.

Explicó que el instrumento de derecho internacional y el acto administrativo acusado exhiben objetos y alcances diferentes en tanto el primero prevé las normas mínimas para la construcción, equipamiento y explotación de buques de forma compatible con la seguridad de los tripulantes en materia de estabilidad, servicios de búsqueda y salvamento así como ayudas en la navegación, entre otros; mientras que las directrices contenidas en el segundo están orientadas únicamente a organizar las condiciones técnicas y requisitos que deben cumplir los navíos y artefactos navales para procurar la seguridad de la vida humana en el mar.

Adujo que en el año 1998 se expidió un protocolo al Convenio SOLAS que introdujo un sistema armonizado de reconocimientos y certificación en armonía con el Convenio Internacional sobre Líneas de Carga de 1966 y el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques - MARPOL de 1978, debido a que dichos instrumentos exigen la expedición de certificados para acreditar los requisitos técnicos de seguridad cuyo incumplimiento conlleva la inmovilización de las naves o artefactos navales.

Precisó que la DIMAR expidió la Resolución No. 0220 de 2012 con sustento en las facultades conferidas a esa entidad a través del artículo 91 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 –CONVEMAR, según el cual cada Estado implantará los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, su inscripción en un registro en su territorio y el derecho de enarbolar su pabellón, al igual que le corresponde emitir los documentos pertinentes cuando haya concedido la autorización para ello.

Indicó que el artículo 1437 del Código de Comercio, dispone que toda nave matriculada en Colombia es considerada de nacionalidad colombiana y, por ello, debe enarbolar su pabellón. El artículo 1140 dispone, además, que la matrícula de una nave está sometida a los reglamentos técnicos que expida la autoridad marítima.

Señaló que la **DIMAR** tiene asignadas las funciones de regulación, dirección y control de las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar, la búsqueda y salvamento marítimo y fijar la dotación de personal para las naves, autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas, del mismo modo reglamentar, efectuar y controlar la inscripción, registro, inspección, clasificación, matrícula y patente de las naves y artefactos navales según lo indican los numerales 5, 6 y 9 del Decreto Ley 2324 de 18 de septiembre de 1984 *“Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima”*.

Aseguró que el referido cuerpo normativo también incluye la obligación de que las naves y artefactos navales reúnan las condiciones de seguridad allí previstas, en convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional y en las reglamentaciones respectivas, adicional a lo cual señala que se determinarán de

acuerdo con la naturaleza y la finalidad del servicio que presten y de la navegación que realicen.

Sostuvo que a la DIMAR le corresponde otorgar los certificados de seguridad de las naves y artefactos navales inspeccionados siempre que cumplan las condiciones fijadas en la ley, los convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional y en los reglamentos, según lo dispuesto en el Decreto Ley 2324 de 1984⁴ y en los artículos 26 y 27 de la Ley 730 de 31 de diciembre 2001⁵, las cuales son aplicables a todo tipo de naves y artefactos navales en virtud del Decreto Ley 19 de 10 de enero de 2012⁶.

Señaló que a esa autoridad administrativa también le asiste la función de expedir las reglamentaciones marítimas y la seguridad de la vida humana en el mar, conforme con lo señalado en el artículo 2 del Decreto 5057 de 30 de diciembre de 2009 *“Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones”*.

Manifestó que el objetivo del acto administrativo controvertido es garantizar la seguridad de la vida humana en el mar y está acorde con lo dispuesto en el literal b) de la Regla 1 de la Parte A del Capítulo I del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, según el cual cada capítulo tiene un ámbito de aplicación particular y, en ese orden, la Regla 1 del Capítulo V indica que la administración tiene autonomía para exigir las medidas referidas a la seguridad de la navegación respecto de naves que transiten exclusivamente el territorio marítimo de cada Estado.

Finalmente, afirmó que las pautas contenidas en el mencionado tratado internacional se hicieron parcialmente extensivas a las naves de bandera colombiana, puesto que el Anexo A de la resolución acusada contiene unas notas explicativas en las que se tiene en cuenta el tipo de navegación, material del casco de la nave, entre otros aspectos, para exceptuarlos del cumplimiento de algunas de esas características.

⁴ *“Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”*.

⁵ *“Por medio de la cual se dictan normas para el registro y abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial”*.

⁶ *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

II. CONSIDERACIONES

II.1. Requisitos para decretar la suspensión provisional

Conforme con lo dispuesto por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

Así mismo, la Ley 1437 de 2011 definió los requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional, tanto en acciones de nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto en el inciso primero del artículo 231, dispuso que: *“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”*.

II.2. Problema Jurídico

En el presente asunto, le corresponde al Despacho determinar si deben suspenderse provisionalmente los efectos jurídicos de los artículos mediante los cuales la autoridad marítima colombiana adopta entre otras las exigencias técnicas y de certificaciones previstas en un Tratado Internacional para las naves colombianas que no realizan viajes internacionales cuando el tratado establece que tales exigencias se aplicarán únicamente a naves que realicen trayectos internacionales.

II.4. El caso concreto

El Despacho pone de presente que con ocasión de la Conferencia Internacional sobre Seguridad de la Vida Humana en el Mar, se adoptó el Convenio

Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, el cual fue aprobado por el Estado Colombiano mediante la Ley 8 de 4 de febrero de 1980⁷.

Los literales a) y b) de la Regla 1 y el literal a) de la Regla 3 del Capítulo I, Anexo, del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar de 1974, señalan que, salvo disposición expresa en otro sentido, las directrices allí contenidas son aplicables **solamente a buques dedicados a viajes internacionales**, sin perjuicio de que en cada Capítulo se defina con mayor precisión las clases de buques a la que el mismo es aplicable así como su alcance; de dicha regulación se exceptúan los buques de guerra y buques para el transporte de tropas, los buques de carga de menos de 500 toneladas de arqueo bruto, los buques carentes de propulsión mecánica, los buques de madera de construcción primitiva; los yates de recreo no dedicados al tráfico comercial y los buques pesqueros.

Por su parte, la Resolución No. 0220 de 2012, cuya suspensión se pretende, prevé que el reglamento contenido en dicho acto administrativo será aplicable a todas las naves y artefactos navales inscritos en el Registro de la Dirección General Marítima, a excepción de las naves y artefactos navales de la Armada Nacional que no cumplen actividades comerciales, del cual hacen parte integral los anexos A y B (los cuales incorporan las normas técnicas del Convenio Solas para las embarcaciones de bandera colombiana)⁸. Adicionalmente, indica los criterios para su catalogación, los tipos de naves y artefactos navales, de navegación y de tráfico, entre otros asuntos.

El Despacho observa que al realizar el examen señalado en el citado artículo 231 del CPACA, *prima facie*, no se advierte que el acto demandado vulnere normas de orden superior, toda vez que si bien el ámbito de aplicación de la Resolución No. 0220 de 2012 hace extensivas a las embarcaciones de bandera Colombiana las normas técnicas y de certificaciones del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974, lo cierto es que de una primera lectura del acto administrativo acusado, se advierte que éste tiene respaldo jurídico en otras

⁷ “Por medio de la cual se aprueba la ‘Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar’, firmado en Londres el 1° de noviembre de 1974, y el Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, firmado en Londres el 16 de febrero de 1978 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir a los mismos”.

⁸ Folios 11 a 22 del cuaderno principal.

normas que le confieren competencia a la DIMAR para regular la materia en el ámbito nacional.

El párrafo 2º del artículo 1432 del Decreto Ley 410 de 27 de marzo de 1971, Código de Comercio, señala que la autoridad marítima debe realizar la clasificación de las naves, desde el punto de vista técnico y de su uso.

El numeral 4 artículo 2º del Decreto 5057 de 30 de diciembre de 2009⁹, señala que el Despacho del Director General Marítimo tiene la función de “[...] *dictar las reglamentaciones técnicas para las actividades marítimas, la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de la contaminación marina proveniente de buques, así como determinar los procedimientos **internos** necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección General Marítima [...]*”.

De igual forma, el numeral 9º del artículo 5º del Decreto Ley 2324 de 18 de septiembre de 1984¹⁰ le atribuye a la Dirección General Marítima el deber de efectuar y controlar la inscripción, inspección, clasificación, matrícula y patente de las naves y artefactos navales.

Ahora, si bien el instrumento internacional a que se refiere el demandante establece que sus reglas serán aplicables a las naves y artefactos navales que realicen viajes internacionales; *prima facie* se observa que ello no impide que los requisitos técnicos fijados allí, puedan ser extensivos en materia de catalogación, inspección y certificación de aquellos de Bandera Colombiana en virtud de la autonomía que le asiste a cada Estado para imponer las exigencias internas de acuerdo al derecho de autodeterminación y al principio de soberanía nacional.

A manera de ejemplo, la Corte Constitucional en la sentencia C-269 de 2014, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, manifestó lo siguiente:

[...] 4.8.1.2.2. Ha dicho la Corte sobre la autodeterminación que, con fundamento en ella, “el derecho internacional procura la convivencia pacífica entre las diversas culturas e ideales políticos, de forma tal que cada Estado pueda definir, con absoluta libertad, autonomía e independencia, su propio ordenamiento constitucional y legal.” En esa dirección y en alusión al contenido de la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General de la Organización de Naciones de fecha 21 de diciembre

⁹ “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional –Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones”

¹⁰ “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.

de 1965 “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía” destacó que el referido principio “condena toda clase de injerencia que atente contra la existencia misma de los otros Estados y que amenace la identidad política económica o cultural de cualquier orden, de sus pueblos [...]”. (Se destaca)

De conformidad con la jurisprudencia en cita, en principio, cada Estado goza de autonomía y libertad para dar su propio ordenamiento constitucional y legal; de igual forma, es necesario destacar que, en el caso concreto, la finalidad del acto acusado es la protección de la vida humana en el mar, bien jurídico superior que debe ser amparado a través de las actividades de vigilancia y control por parte de la **DIMAR** por lo que, en principio, el Despacho no advierte una trasgresión flagrante del literal a) de la Regla 1 y la Regla 3 contenidos en el Capítulo I, Parte A, del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974 por parte de los artículos 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 28, 29, Anexo A y Anexo B de la Resolución nro. 0220 de 2 de mayo de 2012.

Adicionalmente, el demandante considera que la imposición de los requisitos técnicos obliga a la reconstrucción de embarcaciones pequeñas y ajustarlas a esas exigencias que no fueron diseñadas para ellas pues, de no hacerlo, las naves y artefactos navales serán inmovilizadas lo que conlleva la afectación del derecho fundamental al trabajo. Sin embargo, el Despacho considera que es necesario que se surta un debate probatorio con garantía del derecho de defensa y contradicción, de manera que se demuestre la gravedad de los efectos adversos que sean provocados por la permanencia del acto acusado dentro del ordenamiento jurídico, sumado a que con la solicitud de suspensión provisional del acto no se allegó pruebas para el efecto; así las cosas, en esta etapa procesal no se advierte, en principio, gravedad alguna en cuanto a sus efectos.

En virtud de lo anterior, el Despacho negará la suspensión provisional de los efectos de los artículos 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 28, 29, Anexo A y Anexo B de la Resolución No. 0220 de 2 de mayo de 2012, en tanto, en esta etapa procesal, no se desprende la violación de normas superiores.

Por otro lado, a folios 25 a 36 obra poder otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional en favor de la abogada Sandra Marcela Parada Aceros. Como quiera que se cumplen los requisitos

previstos en los artículos 160 del CPACA y 74 y siguientes del Código General del Proceso, el Despacho le reconocerá personería.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la suspensión provisional de los efectos de los artículos 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 28, 29, Anexo A y Anexo B de la Resolución nro. **0220 de 2 de mayo de 2012**, emitida por la Dirección General Marítima, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: RECONOCER personería para actuar en este proceso a la abogada Sandra Marcela Parada Aceros, como apoderada de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional en los términos del poder obrante a folios 25 a 36 del cuaderno de medida cautelar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado