

SUPERINTENDENCIA GENERAL DE PUERTOS - Estructura y funciones / CONCESIÓN PORTUARIA - Autoridad competente para otorgarlas

La ley 1ª de 1991, por la cual se expidió el estatuto de puertos marítimos, creó la Superintendencia General de Puertos, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte y revistió de facultades extraordinarias al Presidente para proveer lo necesario al funcionamiento de la misma, en desarrollo de las cuales se dictó el decreto 2681 de 1991, que determinó su estructura y funciones. Las funciones específicas se determinaron en el artículo 27 de la ley, dentro de las cuales se previó las de otorgar las concesiones portuarias, modificarlas y declarar su caducidad y controlar la reconstrucción de puertos, muelles y embarcaderos. Por su parte el decreto 2681 de 1991, reitera que la Superintendencia está encargada de cumplir las funciones que le asigna la ley 1ª y le corresponde la vigilancia e inspección de las actividades portuarias de las sociedades y personas allí mencionadas. Dentro de las funciones, aparece la de aprobar las concesiones, indicando los términos en los cuales se otorgan. Así las cosas, la Superintendencia ha sido despojada de las funciones de conceder concesiones portuarias, las cuales han sido atribuidas de manera privativa al Ministro de Transporte en los términos del numeral 11 del artículo 6º del decreto 101 de 2000, dependencia a la cual también corresponde autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio, todo sin perjuicio de la atribución contenida en el parágrafo del artículo 6º de la ley 1ª de 1991.

Autorizada su publicación con oficio 009760 de 13 de abril de 2000.

MUELLES - Aplicación de las normas de los puertos

Conforme a la legislación vigente, los muelles pueden ser de uso privado o público y al construirlos se concede a los particulares sólo su uso y goce, no la propiedad de la playa y del suelo, pues estos son bienes de uso público sometidos al dominio eminente de la nación y por tanto inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sin embargo, de ello no se sigue que las normas reguladoras de los puertos necesariamente se apliquen a todos los muelles, pues ellas serán vinculantes sólo en la medida en que el muelle haga parte del “conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre marítimo o fluvial”, según la definición de puerto del artículo 5.11. de la ley 1ª. De 1991. En éste caso, las competencias y los preceptos pertinentes se aplicarán a los muelles no en forma aislada, sino en cuanto hacen parte de un puerto. A contrario sensu, los muelles se sujetarán a reglamentaciones y competencias distintas si no hacen parte integrante de un puerto.

Autorizada su publicación con oficio 009760 de 13 de abril de 2000.

DIRECCION GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA - Funciones

Según la preceptiva del decreto 101, como la DIMAR forma parte del sector transporte, no sólo ejerce sus competencias privativas - como la de señalización para el transporte marítimo -, modo en el que asesora al Ministerio en lo de su competencia; coopera en los asuntos relativos a la navegación fluvial en las zonas de frontera internacional de seguridad marítima y en la adopción de las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos; conceptúa previamente en la elaboración de los planes y programas de encauzamiento, dragado y conservación de los canales de acceso a los puertos públicos a cargo de la Nación. Todo lo anterior confirma la calidad de autoridad nacional marítima de la Dirección General Marítima y Portuaria - DIMAR, que está revestida de competencias precisas y ejecuta la política del gobierno en materia marítima, sin perjuicio de las atribuciones señaladas con anterioridad y a cargo del Ministerio de Transporte.

Autorizada su publicación con oficio 009760 de 13 de abril de 2000.

PUERTOS Y MUELLES TURISTICOS - Funciones de las autoridades portuarias / AUTORIDADES PORTUARIAS - Competencia de la Dimar y de la Supertransporte

Corresponde a la Superintendencia de Puertos y Transporte - sujeta a la condición prevista en el parágrafo del artículo 43 del decreto 101 de 2000 -, como autoridad portuaria ejercer las funciones de control y vigilancia de los puertos y muelles turísticos, sin perjuicio de la facultad entregada a la Dirección General Marítima por el legislador para otorgar las concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias, de acuerdo a la ley 1ª de 1991, artículo 6°.

Autorizada su publicación con oficio 009760 de 13 de abril de 2000.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE

Santa Fe de Bogotá, D. C, veintitrés (23) de marzo de dos mil (2000)

Radicación número: 1175

Actor: MINISTRO DE TRANSPORTE

Referencia : AUTORIDADES PORTUARIAS

El señor Ministro de Transporte solicita reconsiderar el concepto emitido el 3 de marzo de 1.999, radicado bajo el No. 1.175, con fundamento en las siguientes apreciaciones :

1. La consulta mencionada, que tuvo como referencia la No. 484 de 1.992, en su punto cuarto señaló :

“Por no estar incorporado el muelle turístico de Riohacha a un Puerto, entendido éste en los términos en que se encuentra definido por el numeral 5. 11 del artículo 5° de la ley 1° de 1991, **la Superintendencia General de Puertos carece de facultades específicas en relación con el asunto planteado.** Las funciones respectivas están atribuidas a la Dirección General Marítima, del Ministerio de Defensa Nacional”. (Destaca la Sala)

2. A la Superintendencia General de Puertos le fue otorgada competencia, en materia de muelles turísticos marítimos, por la ley 336 de 1996, Estatuto Nacional de Transporte, al disponer :

“Igualmente, están sometidos al control y vigilancia de la Superintendencia General de Puertos, como autoridad portuaria:

- 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 actividad portuaria de Comercio Exterior.

- Los puertos y muelles turísticos marítimos “.

3. El capítulo III, literal h) del documento CONPES 2992 de 1998 - Plan de Expansión Portuaria 1998 - 1999, que contempla las responsabilidades del Ministerio de Transporte y de la Superintendencia General de Puertos, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, prevé :

“Exigir a los concesionarios de muelles turísticos los reglamentos de operación y de procedimientos correspondientes.

“Integrar los planes de ordenamiento físico portuario y ambiental de los litorales con los planes portuarios turísticos, a efectos de definir las nuevas zonas y sitios para el desarrollo de la infraestructura portuaria turística.

“Fomentar la implementación de programas de capacitación para el sector portuario turístico “.

De todo lo anterior deduce el señor Ministro que :

“De conformidad con las disposiciones citadas consideramos que la competencia en materia de muelles turísticos marítimos corresponde a la Superintendencia General de Puertos y no a la dirección General Marítima DIMAR y en este orden de ideas, solicitamos a esa Honorable Sala reconsidere el concepto emitido en el sentido aquí expresado”.

Consideraciones de la Sala

Antecedentes

La situación fáctica puesta en consideración en tal oportunidad, se remitía a clarificar la propiedad del muelle de Riohacha, a determinar qué facultades específicas tenía la Superintendencia General de Puertos en relación con el caso planteado, y si era dado a la gobernación, “...en el entre tanto arrendar o celebrar algún tipo de contrato que implique la utilización del muelle”. El 3 de marzo de 1999 la Sala, a solicitud del señor Ministro del Interior, absolvió los interrogantes atinentes al muelle turístico situado en el municipio de Riohacha y en punto a las facultades de las autoridades encargadas del control, vigilancia e inspección de las actividades portuaria y marítima, dijo la Sala

“El legislador ha otorgado competencia para la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades portuarias y marítimas a dos instituciones del Estado : La Superintendencia General de Puertos y la Dirección General Marítima (DIMAR), dependencia del Ministerio de Defensa Nacional. Al hacer la delimitación de competencias entre las mismas, esta Sala en la consulta No. 484 de 1992,conceptuó que a la Superintendencia General de Puertos compete por medio de resolución motivada,

otorgar las concesiones portuarias sobre las instalaciones que han sido incorporadas al concepto de puerto que define el numeral 5.11 del artículo 5°. de la ley 1ª. de 1991, o sea, los terminales portuarios, muelles y embarcaderos destinados a la operación de cargue y descargue de toda clase de naves, así como el intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y fluvial; y a la DIMAR, la competencia sobre las demás actividades marítimas, de carácter no portuario, las cuales debe autorizar, vigilar y controlar de conformidad con la ley”.

La Sala concluyó que, al no estar incorporado el muelle turístico de Riohacha en los términos del artículo 5°, numeral 5.11, de la ley 1ª de 1991 a un puerto, “la Superintendencia General de Puertos carece de facultades específicas en relación con el asunto planteado. Las funciones respectivas están atribuidas a la Dirección General Marítima, DIMAR, del Ministerio de Defensa Nacional”, respuesta referida a un caso particularísimo, que no se subsume en los hechos planteados ahora, relacionados con las funciones de control y vigilancia de la Superintendencia, hoy sometida a las disposiciones del decreto 101 de 2000.

Modificación de la estructura del Ministerio de Transporte

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 16 del artículo 189 de la C. P. , desarrolladas en los artículos 37 de la ley 105 de 1993 y 54 de la ley 489 de 1998, expidió el decreto 101 de 2000, por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Transporte.

Tal decreto dispone que el sector transporte está integrado por el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas y vinculadas y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, DIMAR, en los términos de la ley 105 de 1993 (art. 1°).

Son objetivos primordiales del Ministerio, formular y adoptar las políticas, planes generales, programas y proyectos en materia de tránsito, transporte y su infraestructura (art. 2°).

Dentro de las funciones especiales del mismo se encuentran (art. 3°) :

“ 11. Ejecutar las políticas del sector en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, **en los casos en que éstas no les correspondan a las entidades adscritas, vinculadas, territoriales o a la DIMAR.**

“ 12. Orientar, coordinar y controlar, en la forma prevista en el presente decreto y **en las disposiciones vigentes**, a las entidades adscritas y vinculadas. Ejercer control de tutela sobre los organismos adscritos y vinculados.” (Resalta la Sala)

La dirección del Ministerio de Transporte está a cargo del Ministro, a cuyo cargo se encuentra definir las políticas, planes, programas y proyectos sobre tránsito, transporte y su infraestructura ; coordinar las entidades adscritas y vinculadas pertenecientes al sector transporte. También,

“Aprobar, otorgar, modificar, revocar o declarar la caducidad de las concesiones portuarias, y

“Autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público, dedicados al cargue y descargue de mercancías”. (art. 6°)

Además, dentro de la estructura del Ministerio se contemplan las direcciones generales de transporte marítimo y puertos, y de transporte fluvial; así como las subdirecciones de tráfico fluvial y de operación marítima.

A la dirección de transporte marítimo y puertos compete ejecutar la política del gobierno nacional en materia de transporte marítimo, puertos y su infraestructura, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Transporte, **sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponden a la DIMAR**; proponer los proyectos de regulación y reglamentación del transporte marítimo y de los puertos; asesorar al Ministro en la aprobación y otorgamiento de las concesiones portuarias, así como para su modificación, revocación o declaratoria de caducidad y en el procedimiento de autorización para la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público dedicados al cargue y descargue de mercancías.

Igualmente corresponde a esa dirección estudiar las políticas, planes y programas relacionados con el transporte marítimo propuestos y presentados por la DIMAR, para la aprobación del Ministerio; preparar los planes de expansión portuaria, en coordinación con oficina de planeación de aquél y el DNP, para ser presentados ante el CONPES. (art. 19)

Por su parte, la subdirección de operación marítima y portuaria tiene a su cargo ejecutar la política del gobierno nacional en materia de **operación** del transporte marítimo y su infraestructura, **sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponden a la DIMAR**; evaluar las solicitudes de concesiones portuarias, sus modificaciones o revocaciones; estudiar las solicitudes de construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público, dedicados al cargue y descargue de mercancías. Además, elabora los planes y programas de encauzamiento, dragado y conservación de los canales de acceso a los puertos públicos a cargo de la nación, previo concepto de la DIMAR, entidad con la cual debe coordinar lo relativo a la adopción de las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos. (art. 20)

La Superintendencia de Puertos y Transporte - Supertransporte

Las superintendencias hacen parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y son organismos creados por la ley ¹, con la autonomía administrativa y financiera que ella les señale, sin personería jurídica, que cumplen **funciones de inspección y vigilancia** atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República, previa autorización legal (arts. 38 y 66 , ley 489 de 1998).

La ley 1ª de 1991, por la cual se expidió el estatuto de puertos marítimos, creó la Superintendencia General de Puertos, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte y revistió de facultades extraordinarias al Presidente para proveer lo necesario al funcionamiento de la misma, en desarrollo de las cuales se dictó el decreto 2681 de 1991, que determinó su estructura y funciones. Las funciones específicas se determinaron en el artículo 27 de la ley, dentro de las cuales se previó las de otorgar las concesiones portuarias, modificarlas y declarar su caducidad y controlar la reconstrucción de puertos, muelles y embarcaderos.

El artículo 26 de la ley 1ª, señaló que la Superintendencia “ejercerá sus 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 tenía instalaciones”.

Por su parte el decreto 2681 de 1991, reitera que la Superintendencia está encargada de cumplir las funciones que le asigna la ley 1ª y le corresponde la **vigilancia e inspección** de las actividades portuarias de las sociedades y personas allí mencionadas. Dentro de las funciones, aparece la de aprobar las concesiones, indicando los términos en los cuales se otorgan (art. 4º en concordancia con el 12 de la ley 1ª/91).

A términos del artículo 4º del decreto 1050 de 1968 las superintendencias cumplían algunas de las funciones que correspondían al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, dejando abierta la posibilidad para que la ley les asignara otras atribuciones. La ley 489 de 1998, artículo 66, señala que tales organismos cumplen “**funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente previa autorización legal**”. Las funciones a cargo del Presidente de inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, están consagradas en el artículo 189, numeral 22 de la Carta, respecto de los cuales, conforme al artículo

¹ La Superintendencia de Servicios Públicos esta prevista, excepcionalmente, en el artículo 370 de la Constitución Política.

365 ibídem, “en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia”.

A su vez, el artículo 211 constitucional defiere a la ley señalar las funciones que el Presidente de la República puede delegar en otras autoridades y entidades, incluidas las superintendencias.

Precisamente el Presidente, en el marco de estas disposiciones, mediante decreto 101 de 2000, modificó la estructura del Ministerio de Transporte en la forma dicha y, además, delegó las funciones de **inspección, control y vigilancia** del servicio público de transporte en la Superintendencia General de Puertos, la que se denomina en adelante y mientras se mantenga la delegación, Superintendencia de Puertos y Transporte (art. 40)

El objeto de la delegación² está regulado en el artículo 41, previendo la inspección, vigilancia y control de la aplicación y cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte, así como de los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura de transporte. Los sujetos de estas funciones son los señalados en el artículo 42 , incluyendo los demás que determinen las normas legales.

El artículo 44 íbidem reitera las funciones delegadas respecto de diversas actividades, de las cuales se destacan : la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y mantenimiento de la infraestructura de transporte; y la inspección y vigilancia de la administración de los puertos fluviales a cargo de la Nación, en coordinación con la entidad territorial respectiva.

El numeral 8° del mismo artículo reglamenta las facultades de la Superintendencia en lo relativo a los operadores portuarios, “sin perjuicio de las atribuciones que sobre actividades conexas y auxiliares al modo de transporte marítimo que generen servicio portuario, deban ser licenciadas y autorizadas previamente por la autoridad marítima nacional.

Disponen los parágrafos 2°, 3° y 4° del artículo 44 :

“ 2. Las funciones que realiza la actual Superintendencia General de Puertos en materia de concesiones portuarias, salvo aquellas de inspección y vigilancia, se trasladarán al Ministerio de

² La delegación de las nuevas funciones se hará efectiva, previa reorganización de la Superintendencia, dentro de los cuatro meses siguientes contados a partir de la vigencia del decreto 101/00 (art. 43)

Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, acorde con lo contemplado en el presente decreto.

“ 3. Los archivos, documentos y en general toda la información relacionada con la adjudicación de concesiones portuarias pasarán al Ministerio de Transporte - Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos.

“ 4. Para efectos de inspección, control y vigilancia en materia de transporte fluvial, la Superintendencia se apoyará en las inspecciones fluviales o en el Dimar...”

Así las cosas, la Superintendencia ha sido despojada de las funciones de conceder concesiones portuarias, las cuales han sido atribuidas de manera privativa al Ministro de Transporte en los términos del numeral 11 del artículo 6° del decreto 101 de 2000, dependencia a la cual también corresponde autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio, todo sin perjuicio de la atribución contenida en el parágrafo del artículo 6° de la ley 1ª de 1991 que reza :

“La Dirección General Marítima continuará otorgando concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas **no consideradas como portuarias** de acuerdo con la presente ley”.

En este orden de ideas, cuando el artículo 73 de la ley 336 de 1996, por la cual se adoptó el estatuto de transporte, dispuso que también estaban “**sometidos al control y vigilancia** de la Superintendencia General de Puertos - hoy Superintendencia de Puertos y Transporte - como **autoridad portuaria : Los puertos y muelles turísticos marítimos**”, no hizo más que ratificar la competencia de esta clase de organismos en el ejercicio de tales facultades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Y es que en desarrollo del artículo 334 de la Carta, la dirección general marítima y portuaria, pública y privada, está a cargo de las autoridades de la República y por tanto corresponde al Estado, para racionalizar la economía, intervenir por mandato de la ley en tales servicios, por tratarse de actividades en las que se encuentra comprometido el interés general.

A términos de los artículos 121 y 122 de la C. P., ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, y todo empleo público debe tener sus funciones detalladas en la ley o en el reglamento. De ésta manera, las competencias de los órganos, de las entidades y de los servidores públicos, por ser de atribución, se ejercerán en la forma señalada por el constituyente y por el legislador ordinario.

El ordenamiento jurídico colombiano atribuye tales competencias en forma exclusiva o privativa o de manera concurrente, por lo que es preciso determinar, en cada caso, la normatividad que regula las funciones respectivas.

El artículo 1 de la ley 1ª de 1991, estatuto de puertos marítimos, autoriza a las entidades públicas y empresas privadas para constituir sociedades, con el fin de construir, mantener y operar puertos, terminales portuarios o muelles y para prestar todos los servicios portuarios, en los términos de esta ley.

A su vez, el artículo 5.1 ibídem, estatuto de puertos marítimos, considera actividades portuarias “la construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios; los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúen en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias”.

El numeral 5.2 define la concesión portuaria como el “contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos - hoy de Puertos y Transporte - permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, **para la construcción y operación de un puerto**, a cambio de una contraprestación económica...”. Esta facultad ahora radica en cabeza del Ministro de Transporte.

Es muelle privado - según el numeral 5.7 - “**aquella parte de un puerto** que se facilita para el uso exclusivo de un usuario con el propósito de facilitar el cargue y descargue, mediato o inmediato, de naves”.

Posteriormente se define lo que es operador portuario - empresa que presta servicios en los puertos - y en el numeral 5.11, se dispone :

“Puerto. Es el conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. **Dentro del puerto quedan los terminales** portuarios, **muelles** y embarcaderos”.

Conforme a la legislación vigente, los muelles pueden ser de uso privado o público y al construirlos se concede a los particulares sólo su uso y goce, no la propiedad de la playa y del suelo, pues estos son bienes de uso público sometidos al dominio eminente de la nación y por tanto inalienables,

imprescriptibles e inembargables (arts. 101, 102 de la C. P. ; 678 y 682 del Código Civil).

Sin embargo, de ello no se sigue que las normas reguladoras de los puertos necesariamente se apliquen a todos los muelles, pues ellas serán vinculantes sólo en la medida en que el muelle haga parte del “conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre marítimo o fluvial”, según la definición de puerto del artículo 5.11.

En éste caso, las competencias y los preceptos pertinentes se aplicarán a los muelles no en forma aislada, sino en cuanto hacen parte de un puerto. A contrario sensu, los muelles se sujetarán a reglamentaciones y competencias distintas si no hacen parte integrante de un puerto.

Dirección General Marítima y Portuaria - DIMAR

Se trata de una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional, cuya organización y funciones se rigen por las normas del decreto ley 2324 de 1984 y los reglamentos.

El objeto de esta entidad, según el artículo 4°, es como sigue :

“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 regulación³, 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”.⁴

Su jurisdicción se extiende hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas : **aguas interiores marítimas**, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; (...) litorales, incluyendo **playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción**; islas, islotes y cayos y sobre los ríos relacionados en el artículo 2° ibídem. El párrafo 2° de éste precepto establece que las costas de la Nación y las riberas de los ríos de su jurisdicción (...) **“están sometidas”** a la DIMAR.

³ El vocablo “regulación” y la locución “para su cumplimiento” y” fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985.

⁴ La frase “y tiene por objeto la...dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este decreto y los que se expidan para...la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país”, fue declarada executable en sentencia N° 66 del 27 de agosto de 1985.

El artículo 116 del decreto 2171 de 1992, que reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte, dispuso :

“Dirección General Marítima. La Dirección General Marítima continuará funcionando como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, tendrá la calidad de **autoridad marítima nacional**, que le otorgan el artículo 1430 del Código de Comercio⁵ y 4° del Decreto Ley 2324 de 1984...”.

En punto a la coordinación con el Ministerio de Transporte estableció el artículo 117 ibídem, que la DIMAR es la entidad encargada de proponerle al mismo, “para su estudio y aprobación, **las políticas, planes y programas en materia de transporte marítimo, así como ejecutar y controlar el cumplimiento de las mismas**”. El artículo 118 establece algunas funciones además de las establecidas en el artículo 5° del decreto 2324 de 1984.

Como la DIMAR tiene atribuidas funciones de autoridad portuaria, el artículo 23 de la ley 1ª de 1991 dispone que **“cuando se considere necesario, la Superintendencia General de Puertos - en la actualidad de Puertos y Transporte⁶ - ejercerá sus funciones en coordinación con la Dirección General Marítima...”**.

Y en punto a las funciones propias de la DIMAR, dispone el numeral 21 del artículo 5° :

“21. Regular⁷, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción”.

El entendimiento de ésta última norma, necesariamente debe realizarse sistemáticamente, concordando la preceptiva reseñada, para establecer las competencias exclusivas o concurrentes que corresponden a las diversas autoridades, encargadas de la materia bajo examen.

Al efecto, es preciso recordar que al tenor del numeral 11, del artículo 2° del decreto 101 de 2000, dentro de las funciones del Ministerio de Transporte está la de,

“Ejecutar las políticas del sector en materia de tránsito , transporte - incluido el marítimo - y su infraestructura, en los casos en que éstas no le correspondan a las entidades adscritas, vinculas o a

⁵ Art. 1430 : “La autoridad marítima nacional estará constituida por la Dirección de Marina Mercante y sus diferentes dependencia, la cual ejercerá sus funciones y atribuciones en los puertos y mar territorial en lo relativo a la vigilancia, control y cumplimiento de las normas relacionadas con las actividades marítimas (..). El art. 25 de la ley 1ª de 1991, dispuso que la Dirección General Marítima y Portuaria se seguiría llamando Dirección General Marítima.

⁶ El decreto 101/2000, art. 40 modificó su denominación, mientras se mantenga la delegación de funciones presidenciales efectuadas en el mismo.

⁷ El vocablo “regular” que aparece en este numeral fue declarado inexecutable en la sentencia ya mencionada.

la DIMAR”, entidad esta que “para los efectos previstos en este decreto (...) también formará parte del sector transporte y estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte, en los términos de la ley 105 de 1993 ⁸.”

Igualmente que, a términos del párrafo del artículo 6° de la ley 1ª de 1991, la Dirección General Marítima continúa otorgando concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas portuarias, conforme a tal ley.

Dentro de la estructura del Ministerio de Transporte se encuentra la Dirección general de transporte marítimo y puertos, la que debe, entre otras funciones, “ejecutar la política del Gobierno Nacional **en materia de transporte marítimo, puertos y su infraestructura, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponden a la DIMAR**” (art. 19, num 1°).

Según la preceptiva del decreto 101, como la DIMAR forma parte del sector transporte, no sólo ejerce sus competencias privativas - como la de señalización para el transporte marítimo -, modo en el que asesora al Ministerio en lo de su competencia; coopera en los asuntos relativos a la navegación fluvial en las zonas de frontera internacional de seguridad marítima y en la adopción de las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos; conceptúa previamente en la elaboración de los planes y programas de encauzamiento, dragado y conservación de los canales de acceso a los puertos públicos a cargo de la Nación.

Todo lo anterior confirma la calidad de autoridad nacional marítima de la Dirección General Marítima y Portuaria - DIMAR, que está revestida de competencias precisas y ejecuta la política del gobierno en materia marítima, sin perjuicio de las atribuciones señaladas con anterioridad y a cargo del Ministerio de Transporte.

Se comprende que se trata de funciones complementarias, pues cada entidad cumple sus atribuciones en la esfera que le es propia, coordinándolas con las de las demás y por lo mismo no resultan incompatible entre sí. Conforme al artículo 113 constitucional, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para realizar sus fines, lo que es predicable de las diversas entidades y autoridades de la República.

⁸ Art. 1° ley 105/93 : la Dimar integra el sector transporte en cuanto está sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio del Ramo.

De esta forma, es comprensible que el artículo 73 de la ley 336 disponga que la Superintendencia ejerce el control y vigilancia de los puertos y muelles turísticos, como **autoridad portuaria**, esto es, para efectos distintos y sin perjuicio de las competencias otorgadas a la DIMAR.

Ahora bien, como las funciones de la Superintendencia como autoridad portuaria, respecto de los muelles turísticos marítimos, están previstas en la ley 336 de 1996 y en el decreto 101 de 2000 , y ellas no resultan contrarias a las competencias atribuidas a la DIMAR, no hay nada que aclarar.

La Sala responde

Corresponde a la Superintendencia de Puertos y Transporte - sujeta a la condición prevista en el parágrafo del artículo 43 del decreto 101 de 2000 -, como autoridad portuaria ejercer las funciones de control y vigilancia de los puertos y muelles turísticos, sin perjuicio de la facultad entregada a la Dirección General Marítima por el legislador para otorgar las concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias, de acuerdo a la ley 1ª de 1991, artículo 6°.

Transcríbese al señor Ministro de Transporte. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE
Presidente

CESAR HOYOS SALAZAR

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

LUIS CAMILO OSORIO

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala