

**ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO - Lo es el integrado por la voluntad eede dos autoridades distintas: unidad de contenido y unidad de fin**

Características de los actos acusados: Las dos resoluciones acusadas constituyen en realidad un solo acto administrativo, integrado por las declaraciones de voluntad de dos autoridades distintas, en ejercicio de la función administrativa, con unidad de contenido y unidad de fin, por lo cual constituyen un acto administrativo complejo, en cuanto dichas declaraciones se fusionan en una unidad, para darle nacimiento o perfeccionar el acto, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como un acto de trámite respecto de la otra. Tampoco se puedan tomar como parte o desarrollo de un procedimiento administrativo, como erradamente lo plantean los actores, pretendiéndoles aplicar las reglas de dicho procedimiento previstas en la primera parte del Código Contencioso Administrativa, como son las atinentes, entre otras, a los recursos de la vía gubernativa. En su condición de acto administrativo complejo corresponde, a la vez, a los actos administrativos generales, que por disposición expresa del artículo 49 del C.C.A. no tienen recurso.

**EXAMEN DE LEGALIDAD - Se hace a la luz de normas vigentes a su expedición / LEGALIZACION DE REGULACION ADMINISTRATIVA - Ocurre al expedirse ley sobre la materia / PRACTICAJE - Legalización por expedición de la Ley 658 de 2001**

El examen de legalidad de los actos acusados, esto es la Resolución Núm. 102 de 15 de marzo de 2000, publicada en el Diario Oficial de 16 de junio de 2000, y la que la aprueba, se hará a la luz de las normas vigentes en el momento de su promulgación y, en segundo lugar, que con posterioridad se expidió la Ley 658 de 14 de junio de 2001, la cual reproduce textualmente el contenido de aquella resolución, de modo que se produjo así una legalización de la materia, es decir que su regulación fue asumida por el legislador mediante la citada ley. Así las cosas, como quiera que esa ley fue publicada en el Diario Oficial Núm. 44.461 de 20 de junio de 2001, debe entenderse que hasta tal fecha rigió el acto acusado.

**PRACTICAJE - Concepto / ACTIVIDAD MARÍTIMA - Definición: actividades que comprende / SERVICIO PUBLICO DE PRACTICAJE - Definición / DIMAR - Competencia para determinar requisitos de licencias de practicaaje**

El practicaaje aparece mencionado entre otros, en los artículos 5, numeral 11, y 124 del Decreto Núm. 2324 de 1984. De lo anterior se deduce que el practicaaje es una actividad marítima, y como tal constituye un servicio público, lo cual concuerda con la definición prevista en el artículo 1429 del Código de Comercio, según el cual "Se consideran actividades marítimas todas aquellas que se efectúen en el mar territorial, zona adyacentes, suelo y subsuelo pertenecientes a la plataforma continental, y en las costas y puertos de la República, relacionadas con la navegación de altura, de cabotaje, de pesca y científica, con buques nacionales y extranjeros, o con la investigación y extracción de los recursos del mar y de la plataforma. En cuanto a lo que implica el practicaaje, se tiene que el Diccionario de la Real Academia española lo define como el ejercicio de la profesión de piloto práctico; entendido el concepto de profesión como se define en el mismo diccionario: "3. Empleo, facultad u oficio que una persona tiene y ejerce con derecho a retribución". La labor del piloto práctico es la de asistir u orientar la navegación del buque o artefacto naval y el movimiento de entrada o salida de puerto que ejecuta el buque, con base en conocimientos especiales de las condiciones y circunstancias fácticas, técnicas y jurídicas de la zona o jurisdicción de la capitanía de puerto de que se trate, para prevenir abordajes, así como atender las consultas de los capitanes de los buques. Todo ello pone de presente que el practicaaje es, sin lugar a dudas, una actividad marítima, como lo es la que realiza cualquiera de los miembros de la tripulación del buque. Se desarrolla en el buque y en función de la navegación del mismo, incluyendo sus maniobras de entrada y salida de puerto, independientemente de que el piloto práctico pertenezca o no a una empresa u operador portuario que preste servicio de practicaaje.

**DIMAR - Facultades respecto del practicaaje / PROFESION DEL PRACTICAJE - Requisitos para otorgar licencia / ACTIVIDAD MARÍTIMA - Competencias de la Dimar / DIMAR - Nulidad parcial de la Resoluciones 102 y 0960 de 2000**

Facultades de la DIMAR respecto del practicaaje: Vistas las normas transcritas (art.5-11, 11 numerales 1, 3, 7 y 10 D. 2324/84, es claro que la DIMAR, además de autorizar, inscribir y controlar el ejercicio "profesional" de las personas naturales y jurídicas dedicadas al practicaaje, tenía la facultad y el deber de

determinar los requisitos para inscribir y otorgar licencia a dichas personas y expedir el correspondiente reglamento, en la medida de que esa actividad pertenece a las actividades marítimas de que habla el artículo 132 precitado. No hay razón para que siendo actividad marítima se sustrajera de esa atribución de la DIMAR. Así las cosas, atendido el objeto del acto administrativo acusado, esto es, establecer “el reglamento que determina los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad marítima y fluvial de practicaje como servicio público en las áreas marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima”, es forzoso concluir que estaba dentro de las competencias y funciones de la DIMAR, y que los fundamentos jurídicos que invocó para el efecto eran pertinentes y adecuados a ese objeto. Por lo tanto, el cargo no prospera en cuanto le endilga incompetencia a la expedición de todo el acto acusado. Cosa distinta es que sus disposiciones estén acordes con lo antes expuesto o no, y que su expedición se hubiere ajustado a las formalidades de ley. En este orden de ideas, se observa que no corresponden al objeto enunciado y por lo tanto a la órbita de competencia de la DIMAR en ese entonces las siguientes disposiciones del acto acusado (art. 2,3,4,6 a 10,14,15, 16 y 58 a 60), todas ellas censuradas en los cargos atrás enunciados. En conclusión, el cargo de incompetencia para la expedición del acto impugnado solo afecta los artículos antes relacionados, los cuales además, como se dijo, son motivo de acusación en los diferentes cargos, por razones que conducen a la incompetencia anotada. Por consiguiente, el cargo primero y los demás que invocan la misma causal, prosperan pero únicamente respecto de tales preceptos, de allí que se deba declarar su nulidad, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA**

Bogotá, D. C., primero (1º) de agosto del dos mil dos (2002)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2000-6674- 01(6674)**

**Actor: ASOCIACIÓN NACIONAL DE PILOTOS PRÁCTICOS Y OTRO**

**Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIMAR**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

La Sala decide, en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad instituida en el artículo 84 del C.C.A. fue interpuesta contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - DIMAR.

#### **I. LA DEMANDA**

La **Asociación Nacional de Pilotos Prácticos** y el ciudadano **Max Rangel Fuentes**, en ejercicio de la acción de nulidad que consagra el artículo 84 del C.C.A., solicitan a la Sala, en proceso de única instancia, que acceda a las siguientes

##### **I. 1. Pretensiones**

Que declare la nulidad de la Resolución Núm 0102 de 15 de marzo de 2000, “Por la cual se establece el Reglamento que determina los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad marítima y fluvial de practicaje como servicio público en las áreas

marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional”, expedida por la Dirección General Marítima.

Que declare la nulidad de la Resolución Núm. 0960 de 27 de junio de 2000, “Por la cual se aprueba la Resolución número 0102 de quince (15) de marzo del 2000 expedida por la Dirección General Marítima”, proferida por el Ministro de Defensa Nacional.

Que una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin al proceso, ésta se comuniqué a las autoridades administrativas que profirieron los actos, para los efectos de ley.

## **I. 2. Los hechos**

Se relatan como tales, los que se resumen a continuación:

Mediante la Resolución 0102 del 15 de marzo de 2000, el Director General Marítimo reguló a nivel nacional la profesión de practicaje y la actividad de las empresas de practicaje, modificó el objeto social de esas empresas, clasificó a los pilotos dividiéndolos en clases y categorías, estableció un procedimiento para el entrenamiento y aprendizaje de la profesión de piloto práctico, señaló los requisitos generales y específicos para optar al título de Piloto Práctico de primera y segunda categoría y de maestro, creó faltas disciplinarias sin establecer el procedimiento para la aplicación de sanciones y adoptó otras decisiones, siendo que no era competente para dictar esas regulaciones ya que el numeral 11 del artículo 5 del Decreto 2324 de 1984 solo le permite “autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas”.

Se desbordaron los límites de las atribuciones y funciones, al regular la profesión de piloto práctico, la actividad comercial del practicaje, al definir el concepto de “falta disciplinaria”, al crear conductas penalizables disciplinariamente, auto-otorgarse funciones, dividir el practicaje en marítimo y fluvial sin darle la connotación y esencia portuaria que ordena la Ley 01 de 1991, desatender el principio de cosa juzgada constitucional, retomar la figura y el concepto de “navegación de practicaje”. En todo ello la resolución acusada es una fiel copia del REGLAMENTO 002-DIMAR/94, que había sido anulado por el Consejo de Estado, así como de la Resolución Núm. 0395 de 1998, que fue demandada ante la misma corporación.

La Resolución 0960 de 27 de junio de 2000, que aprobó la Resolución 0102 de 2000, carece de motivación relacionada con el reglamento sobre el que recaía la aprobación. Esta Resolución se limitó a señalar el acto administrativo fuente de la delegación, o sea el Decreto 1876 de septiembre 10 de 1998 y a indicar el número de la resolución aprobada.

Aunque el Presidente de la República puede delegar funciones y el Decreto 1876 de 1998 delega en el Ministro de Defensa la facultad de aprobar los reglamentos que dicte la DIMAR en materia de actividades marítimas, el artículo 132 del Decreto 2324 de 1984 autoriza al Presidente de la República para aprobar los reglamentos que dicte la DIMAR en cuanto a actividades marítimas.

Al respecto, el citado artículo 132 no se refiere para nada a los servicios públicos y el practicaje no es un servicio público, ni de operaciones y actividades portuarias. Además, el artículo 1429 del Código de Comercio no incluyó para nada el practicaje.

## **I. 3. Las normas violadas y el concepto de violación.**

Se enuncian como violados los artículos 6; 13; 29; 83; 84; 116; 121; 122; 150, numeral 1; 243, inciso 2º; 333 y 365 de la Constitución Política; 124 y 132 del Decreto Ley Núm. 2324 de 1984; 1; 3, numerales 1, 8 y 8; 28; 47 y 175 del Código Contencioso Administrativo; 12 de la Ley 489 de 1998; 95 del Decreto 2160 de 1995, 1429 y 1501 del Código de Comercio, así como las leyes 105 de 1993, 200 de 1995, 01 de 1991 y el Decreto 101 de 30 de marzo de 2000, cuyos respectivos conceptos de violación los expone en los siguientes cargos:

**Primer Cargo:** Violación del artículo 6 de la Constitución Política.

La Resolución 0102 de 15 de marzo de 2000 estableció conductas sancionables de esencia indefinida para todos los ciudadanos de la Nación. Señaló sanciones generales, de espectro nacional, contra las conductas que ella misma creó ( artículos 50, inciso último, 58 y 59 ). Convirtió a ciudadanos corrientes en sujetos de acciones disciplinarias por parte del Estado, cuando según el artículo 6 de la Constitución Política, “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”.

Con esa resolución la DIMAR se arrogó la facultad de sancionar a las empresas de pilotaje y a cualquier persona que contravenga la legislación en lo relativo a la actividad de practicaaje, y ha instituido faltas indubitables que no se apoyan en principios rectores ni en un ámbito de aplicación, ni calificó las faltas según su gravedad, sino que estableció una falta genérica, según la cual las sanciones se aplicarán a todas las personas naturales o jurídicas que contravengan “ la legislación vigente en lo relativo al servicio público de practicaaje”, violándose así el artículo 116 de la Carta, pues se trata de una disposición indefinida.

El Decreto 2324 de 1984 sólo se refirió al practicaaje como actividad marítima en el artículo 5, numeral 11, pero allí se limitó a fijar a la DIMAR las funciones de “autorizar, inscribir y controlar”, es decir, funciones meramente operativas.

La Ley 01 de 1991 le dio el carácter de servicio portuario y le quitó la connotación marítima. Derogó también el numeral 23 del artículo 5 del Decreto Ley 2324 de 1984 que le permitía a la DIMAR autorizar y controlar la operación de los Puertos, lo que significa que no puede válidamente autorizar ni controlar el practicaaje. El practicaaje no es una actividad marítima. El práctico no es persona de mar, ni agente de mar.

Según la Ley 320 de 1996, para que alguien sea reputado Agente de Mar o Marino se requiere:

- 1) -Que se trate de una persona natural;
- 2) -Que esa persona tenga un empleo a bordo de un buque;
- 3) -Que el buque esté dedicado a la navegación marítima; y
- 4) -Que el buque no sea de guerra

Cuando la Resolución 0102 habla de “Practicaaje marítimo” incurre en una impropiedad técnica, semántica y jurídica, porque el piloto práctico no es empleado del buque, no es hombre de mar y no es navegante. Por el contrario, quien se dedica a la navegación marítima, es un agente de mar o marino según la Ley 320 de 1996.

#### **Segundo Cargo:** Violación del artículo 121 de la Constitución Política

Al arrogarse el Director General Marítimo la facultad de sancionar disciplinariamente a cualquier persona que contravenga la legislación marítima, sin aclarar si es persona natural o jurídica y sin que se señale la jurisdicción dentro de la cual puede ejercer esa facultad, de donde se podría entender que la puede ejercer incluso en el casco urbano de la ciudad. Por ello el funcionario está ejerciendo funciones que no le corresponden.

**Tercer cargo.** Violación del artículo 83 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 11, 28 y 82 ibídem.

La definición y concepto de “falta disciplinaria” dada por la Resolución 0102 de 2000 es incontrastable con la legislación nacional y riñe con nuestro ordenamiento jurídico. Se vulnera el principio de legalidad pues adquieren el carácter de “faltas disciplinarias” conductas que la Constitución eleva a categoría de derechos fundamentales. Así, al sancionar los “conflictos de intereses” está prohibiendo en realidad el derecho a disentir y estableciendo trabas a la libertad de opinión. Se está oponiendo al pluralismo consagrado constitucionalmente y se opone a los fines esenciales del Estado, tales como el de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La resolución acusada sanciona toda acción u omisión que contravenga la legislación vigente pero no especifica cuáles acciones y omisiones, ni a que legislación del practicaaje se refiere, con lo que viola el artículo 28 de la Carta Política y también el artículo 83 que consagra el principio de la buena fe. Se

contrarían intereses legítimos de los particulares, sean o no pilotos prácticos, quienes caen bajo el radio de acción coactivo de la DIMAR, por conductas cuya adecuación típica queda al criterio del Director General Marítimo.

La resolución atacada dispuso que la DIMAR podía también prestar el servicio de practicaaje mediante sus oficiales militares en servicio activo, lo cual es no sólo falta de transparencia sino que abona un especial recelo por parte de las empresas de practicaaje que no saben cuándo serán desplazadas por esa entidad oficial militar. El Decreto 2324 de 1984 no autoriza a la DIMAR para prestar por sí misma el servicio público de practicaaje ni para crear “pilotos prácticos oficiales”.

**Cuarto Cargo:** Violación del artículo 29 de la Constitución Política y 334 del C.R.P.M.

Se violó el debido proceso al no establecerse el procedimiento para juzgar e imponer las sanciones disciplinarias.

El artículo 60 de la Resolución acusada dice que las sanciones se aplicarán de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 2324 de 1984, siendo que éste se refiere a sanciones por accidentes y siniestros marítimos, y que la analogía no opera respecto de normas de procedimiento.

**Quinto Cargo:** Violación del artículo 13 de la Constitución Política.

Mientras que la Constitución, el Código Disciplinario y las demás leyes y decretos disponen que la acción disciplinaria sólo se le aplica a los servidores públicos y a los particulares que transitoriamente desempeñan funciones públicas, la resolución enjuiciada ordena lo contrario al hacer “titulares” de ella a los particulares que no desempeñan funciones públicas permanentes ni transitorias como son los pilotos prácticos. Se confunde “falta disciplinaria” con “sanción legal”. Los artículos 30 y 31 de dicha resolución, en especial, violan el derecho de igualdad cuando el primero dispone que para obtener permisos especiales solamente se requieren dos ( 2 ) entradas a puerto, para capitanes de buques entre 200 T.R.B. y 1.000 T.R.B., haciendo abstracción de los demás requisitos de maniobras que se exigen a un aspirante a Piloto Práctico, al número de éstas, al tipo de maniobras, al horario de las mismas y a las evaluaciones finales a que debe someterse; en tanto que el segundo establece solamente cuatro ( 4 ) requisitos, que son meros formalismos.

**Sexto Cargo:** Violación del artículo 53, inciso último, de la Constitución Política.

El acto acusado desbordó la órbita del Pilotaje Práctico y terminó reglamentando esa actividad como profesión y servicio público, y creándole faltas disciplinarias en un código paralelo al Código Unico Disciplinario, lo cual sólo compete al Congreso de la República. Da a los pilotos prácticos, que son simples asalariados, el mismo tratamiento que a las Empresas de Practicaaje que son personas jurídicas. Se menoscaban así sus derechos laborales, ya que se les imponen obligaciones que no corresponden a su calidad de personas jurídicas y prohibiciones que limitan su derecho al trabajo, pero no les reconoce derechos.

En Colombia no existe una legislación interna vigente relacionada con el practicaaje el cual se rige por normas de costumbre internacional.

**Séptimo Cargo:** Violación del artículo 122 de la Constitución Política.

Con el artículo 3, numeral 5, de la Resolución 0102 de 2000, la DIMAR se autoasignó funciones o facultades que no le habían sido dadas en la Constitución, en la ley ni en el reglamento. En el artículo 2 de esa resolución, el Director General Marítimo, además de atribuirse la facultad de regular la aludida actividad como profesión, puso en ejecución una inexistente facultad de “regular”, que por mandato constitucional, corresponde al legislador, y lo hizo a sabiendas de que esas facultades que inicialmente le había otorgado el Decreto 2324 de 1984, ya habían sido declaradas inexecutable.

**Octavo Cargo.** Violación del artículo 243 de la Constitución Política.

La resolución atacada desatiende el principio de cosa juzgada constitucional, pues el Consejo de Estado dictó sentencia el 4 de junio de 1998 anulando totalmente el Reglamento 002 DIMAR-94, que es idéntico a la “Resolución 0395/98” ( sic ), aquí demandada. También se desconoció la sentencia Núm. 63 de la Corte Suprema de Justicia, del 22 de agosto de 1985, expediente Núm. 1306, mediante la cual se declaró inexecutable la facultad de la DIMAR de regular y reglamentar; la sentencia del Consejo de Estado de 23 de enero de 1997, radicada bajo el número 3694 por la cual se declaró la nulidad del Reglamento 002 DIMAR-95, por el cual la DIMAR reglamentó las actividades subacuáticas en los Espacios Marítimos Jurisdiccionales de la República de Colombia; Sentencia del 4 de junio de 1998, expediente 4600, que declaró la nulidad del Reglamento 002 DIMAR 94, por la cual reglamentan los servicios públicos de los pilotos prácticos en zonas marítimas, fluviales y portuarias de la República de Colombia”; sentencia C-212-94 de la Corte Constitucional que ratificó la sentencia 63 de la Corte Suprema de Justicia del 22 de agosto de 1985 y declaró inexecutable la parte del numeral 27 del artículo 5 del mismo decreto ley que decía que la DIMAR tenía facultad de regular las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales, la cual se la atribuyó nuevamente la cuestionada Resolución 102 de 2000, artículos 3 y 4.

En la misma sentencia precitada, la Corte Constitucional declaró inexecutable la parte del numeral 7 del artículo 5 del aludido decreto ley, que facultaba a la DIMAR para adelantar y fallar investigaciones por violación a otras normas que regula las actividad marítima e imponer las sanciones correspondientes “pues se trata de una función indefinida que por ello choca con la precisión del artículo 116 de la Carta para poder radicar en cabeza de autoridades administrativas funciones de carácter jurisdiccional”.

**Noveno cargo.** Violación del artículo 365 de la Constitución Nacional.

La resolución acusada reguló el practicaaje como “servicio público” y como profesión y, en ambos casos, transgredió claras disposiciones constitucionales. Por ello se violan normas que atribuyen al legislador la facultad de regular el ejercicio de las profesiones y autorizar la exigencia de requisitos y permisos, así como la que prohíbe a las autoridades ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y las leyes. Al regularlo como servicio público violó el numeral 2 del artículo 365 de la Constitución, pues sólo la ley podía hacerlo.

**Décimo Cargo.** Violación del artículo 333 de la Constitución Política.

El artículo 54 de la resolución demandada impone a las empresas de practicaaje la obligación de entrenar gratuitamente a los aspirantes a pilotos prácticos que determine la DIMAR, y a los pilotos prácticos los obliga a realizar exámenes y evaluaciones teóricos así como a los aspirantes a piloto práctico que la DIMAR designe, violándose de esa manera la libertad económica consagrada en el artículo constitucional citado. Las empresas de pilotaje han invertido fortunas en equipos e infraestructuras para prestar el servicio público de practicaaje.

**Undécimo cargo.** Violación de la Ley 105 de 1993.

Según esta ley, el transporte está a cargo del Ministerio del Transporte y no del Ministerio de Defensa, ya que la Dirección General Marítima, aunque integra el sector transporte, “está sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte”.

Si bien es cierto que existe el transporte marítimo, no es menos cierto que el practicaaje no es una actividad transportadora sino que es un servicio portuario. Antes de expedirse la Ley 01 de 1991 que definió el practicaaje como servicio portuario, se decía que era un servicio auxiliar de la navegación. Aunque el Decreto 2324 de 1984 tiene al practicaaje como actividad marítima, ese criterio fue modificado por leyes posteriores.

La navegación marítima es de dos clases: navegación de altura y navegación de cabotaje. Ninguna ley, decreto, tratado o acuerdo ha utilizado jamás la expresión “Navegación de practicaaje”, introducida por el literal b) del artículo 2 del Reglamento 002 DIMAR-94 y que fue retomada por la Resolución 0395 de 1998. Una cosa es la navegación marítima y el tráfico marítimo y otra cosa distinta es el transporte marítimo.

La interpretación por exceso es un extremo vicioso de lo que la doctrina denomina “interpretación extensiva” o “analógica” en la que “ el caso se subsume en la hipótesis descrita en la norma, aunque en su tenor literal no esté expresamente señalado. Pero el caso del artículo 132 del Decreto 2324 de 1984 es diferente, porque en éste no se hacen enumeraciones enunciativas, sino que se habla genéricamente de “actividades marítimas” y jamás ha hablado esta norma de “actividades portuarias”, de servicios portuarios o de servicios auxiliares.

Los asuntos relacionados con problemas del mar y asuntos marítimos deben ser interpretados en su universalidad sistemática e institucional, sin excluir siquiera las normas impuestas por la costumbre y el Derecho Internacional. El artículo 132 del Decreto 2324 de 1984 no menciona siquiera las palabras “práctico” o “practicaje”, ni la expresión “piloto práctico”.

Cuando la resolución acusada dice que el servicio de practicaje puede ser prestado por la DIMAR y que las empresas de practicaje están obligadas a entrenar a los militares en servicio activo, además de violar la Constitución, viola el artículo 3 de la Ley 105 de 1995. Según esta norma, sólo excepcionalmente un servicio público puede estar en cabeza de la Nación.

**Duodécimo cargo.** Violación de la Ley 200 de 1995 y del artículo 25 de la Constitución Nacional.

La Ley 200 de 1995 ha sido violada porque establece que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Se atenta contra el derecho al trabajo pues de la redacción del artículo 22 se intuye que la inhabilidad por condena es de por vida. Se confunde la figura de la sanción legal de que habla la Ley 105 de 1993, con la de la “acción disciplinaria” que es inherente al ser humano en su condición de servidor público.

La DIMAR ha sancionado injustamente a varias empresas y a pilotos prácticos sin que exista un procedimiento indicado para imponer la sanción, lo cual viola el debido proceso. Se habla de inhabilidades e incompatibilidades pero no de prohibiciones, pero sin embargo, eleva a falta disciplinaria el incurrir en prohibiciones.

**Décimo tercer cargo.** Violación del Decreto 1611 de 1998.

Este decreto regula la actividad del transporte marítimo en Colombia, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones nacionales y los convenios internacionales vigentes y en parte alguna señala el Practicaje como transporte marítimo. Sin embargo, en el segundo considerando de la Resolución 0102 de 2000 se habla del servicio público de transporte por lo cual se incurre en falsa motivación, de allí que también se acusa dicha resolución por esa causal de nulidad. Si la DIMAR considera que el practicaje es “transporte marítimo” como lo señala en sus considerandos, respecto de tal actividad sólo puede proponer al Ministerio de Transporte las políticas, planes y programas en materia de transporte marítimo, así como ejecutar y controlar el cumplimiento de las mismas, pero no puede dictar reglamentos ni regular el servicio ni los contratos de transporte en ninguna de las modalidades como lo ha hecho.

El practicaje no es una actividad transportadora de carga ni de personas, sino la actividad de abarload, acoderar, atracar, amarrar a boyas o piñas, cambiar de muelle, cambiar de fondeadero y zarpar, y los pilotos prácticos no son capitanes de los barcos, ni armadores. No son dueños de la carga, ni responsables de ella, como tampoco se dedican a organizar cruceros, ni abandonan los terminales portuarios ni la zona portuaria.

**Decimocuarto cargo.** Violación del artículo 1501 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio).

Las empresas de pilotaje son sociedades comerciales que se regulan por el Código de Comercio pero la Resolución enjuiciada pretende cambiarles su objeto social al obligarlas, entre otras, a entrenar a pilotos prácticos en forma gratuita y a sancionarlas si no lo hacen, al convertirlas en destinatarias de la acción disciplinaria. Su artículo 30 pretende derogar tácitamente o modificar el Código de Comercio y la fuerza de la costumbre en relación con la materia. En Colombia las normas comerciales y los códigos solo pueden ser reformados o derogados por ley y no mediante resolución.

**Décimo quinto cargo.** Violación del artículo 175 del C.C.A., en concordancia con el numeral 11 del artículo 76 ibídem y 331 del Código de Procedimiento Civil.

Se violó el principio de la cosa juzgada que prohíbe reproducir actos suspendidos o anulados por la jurisdicción contencioso administrativa cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión, porque la DIMAR volvió a reglamentar la profesión portuaria denominada "Practicaje", esta vez mediante la "Resolución No. 0395 de noviembre 11 de 1998" ( folio 112 ), cuando el Consejo de Estado, mediante sentencia de 4 de junio de 1998, expediente Núm. 4600 había declarado la nulidad del Reglamento Núm. 002-DIMAR/94 de 2 de noviembre de 1994; la Circular Núm. 0030 de 4 de junio de 1996; la Resolución Núm. 0113 de 21 de febrero de 1996; la Resolución Núm. 0114 de 23 de febrero de 1996 y la Núm. 0117 de 28 de febrero de 1996, mediante las cuales se modificó el mencionado reglamento.

La Resolución acusada es una fiel copia del anulado Reglamento Núm. 002-DIMAR/94, por cuanto ambas motivaciones parten de los mismos supuestos legales, con la diferencia de que dicha resolución incurre en falsa motivación al considerar el practicaje como una actividad transportadora y marítima.

**Décimo Sexto Cargo.** Contrariedad con el Decreto 101 de 2000.

Este decreto introdujo modificaciones a la estructura del Ministerio de Transporte, y aunque es posterior, existe una contrariedad entre ambas normas. Del artículo 19 de este Decreto se desprende que la DIMAR únicamente puede proponer y presentar al Ministerio del Transporte, políticas, planes y programas relacionados con el transporte marítimo y nada tiene que ver con el transporte fluvial; que la DIMAR no es la encargada de los servicios portuarios y no puede regular la actividad portuaria del practicaje; toda iniciativa de la DIMAR en materia transportadora está sujeta a la aprobación del Ministerio de Transporte.

**Decimoséptimo cargo.** Violación de los artículos 12 de la Ley 489 de 1998; 1, 3, numerales 1, 8 y 9, 28 y 47 del Decreto 01 de 1984 y 334 del C.R.P.M.

No se atendió el objeto de la actuación administrativa cuando invade competencias que no le están permitidas, cuando procede contra la cosa juzgada, cuando se abstiene de señalar los derechos de los pilotos prácticos, cuando regula su profesión, cuando viola sus derechos laborales obligándolos a impartir enseñanza gratuita y con sus propios recursos a los aspirantes a piloto práctico, y se viola el principio de contradicción, pues la resolución acusada no señala un procedimiento para aplicar las sanciones.

Además, la resolución se publicó en el Diario Oficial sin la constancia de haber sido aprobada por el Gobierno Nacional, lo cual constituye un vicio de nulidad.

**Decimooctavo cargo.** Violación del artículo 158 del C.C.A.

Por haberse reproducido actos que habían sido anulados sin haber desaparecido los fundamentos legales o constitucionales de la anulación.

**CARGOS CONTRA LA RESOLUCIÓN 0960 DE 27 DE JUNIO DE 2000 POR LA CUAL SE APROBO LA RESOLUCIÓN NUM. 0102 de 2000.**

**Primer Cargo.** Violación de los artículos 12 de la Ley 489 de 1998 y 95 del Decreto 2150 de 1995.

La Resolución 0960 de 2000 del Ministerio de Defensa Nacional se expidió sin darle oportunidad a sus destinatarios de interponer los recursos procedentes contra ella. Es un auto de trámite producido dentro de la actuación administrativa con el fin de impulsarla hacia su conclusión y por tanto, de conformidad con el inciso 2 del artículo 50 C.C.A., es susceptible del recurso de reposición.

En el Diario Oficial fue publicada la Resolución 0102 de 2000 mas no la Resolución aprobatoria 0960 de 15 de marzo de 2000, razón por la cual se encuentra viciada de nulidad y así se debe declarar. Existe vicio de nulidad por no publicarse. Igualmente, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 49 C.C.A. pudo haberse violado también el artículo 47 del C.C.A. que ordena la debida información sobre recursos a la que estaba obligado el Ministro de Defensa.

## **Segundo Cargo. Falsa Motivación.**

La resolución aprobatoria se limitó a señalar la fuente de la delegación, esto es, el Decreto 1876 de 1998, que es plenamente legal y válido y a indicar el número de la resolución que aprobaba. No hizo el Ministro de Defensa ninguna concatenación de “**Prótasis y Síntesis**” en que pudiera apoyar su parte Resolutiva, pues era obvio que no estaba dictando un decreto, sino apenas una resolución.

## **Tercer cargo. Violación de los artículos 124 y 132 del Decreto 2324 de 1984.**

No obstante que el Presidente de la República puede delegar funciones y que el Decreto Núm. 1876 de 1998 por el cual se delega en el Ministro de Defensa la facultad de aprobar los reglamentos que dicte la DIMAR en materia de actividades marítimas, el artículo 132 del Decreto 2324 de 1984 autoriza al Presidente de la República para aprobar los reglamentos que dicte la DIMAR en lo relativo a las actividades marítimas. El Decreto 2324 no habla para nada de practicaje. El Decreto 2324 de 1984 no habla de operaciones portuarias ni de actividades portuarias ni de servicios públicos.

Según la distribución técnica de títulos, capítulos, materias y artículos, el piloto práctico no ha sido considerado perteneciente al personal de la marina mercante, sino como una persona que presta un servicio auxiliar.

El Ministro de Defensa, al aprobar la “Resolución 0395” ( sic ) de 1998 no se refirió, por falsa y ninguna motivación, al hecho de que el Director General Marítimo no estaba reglamentando un fenómeno marítimo sino portuario, figura prevista en el artículo 124 del Decreto Ley 2324 de 1984 y no en el artículo 132 ibídem, razón por la que también debe decretarse la nulidad de la Resolución aprobatoria 03889 del 20 de noviembre de 1998.

Al examinar este tercer cargo debe tenerse en cuenta lo expuesto al sustentar el cargo undécimo en lo referente al artículo 132 del Decreto Ley 2324 de 1984 y en especial lo dicho sobre la “interpretación extensiva y analógica”.

## **II. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La demanda fue contestada por La Nación - Ministerio de Defensa Nacional, cuyo apoderado controvertió los cargos, así:

Cargo primero: Según los artículos 5, numeral 11, y 27 del Decreto – Ley 2324 de 1984, fue la ley la que le otorgó a la DIMAR funciones de control de las actividades marítimas, incluyendo la parte portuaria, funciones que quedaron incólume en la sentencia C-212 de 28 de abril de 1994, de la Corte Constitucional, puesto apenas se declaró inexecutable la expresión “por violación a otras normas que regulan las actividades marítimas”, amén de que la Ley 1 de 1991 no ha derogado el numeral 11 del artículo inicialmente citado. En concordancia con ello, la Resolución Núm. 071 de 11 de febrero de 1997, de la entonces Superintendencia de Puertos, remite al reglamento de pilotos prácticos de la DIMAR el desarrollo del entrenamiento de los mismos. Además, el practicaje es definido como servicio público por el artículo 124 del Decreto-Ley Núm. 2324 de 1984.

Cargos segundo y tercero: El artículo 58 de la Resolución Núm. 102 de 2000 es una reproducción del artículo 77 del Decreto Ley 2324 de 1984, que consagra la facultad de la DIMAR para sancionar a cualquier persona natural o jurídica que ejerzan actividades marítimas y que estén bajo la jurisdicción de esa entidad, la cual está señalada en el artículo 2 ibídem, de allí que la misma esté obrando dentro de la esfera de sus atribuciones, más cuando el artículo 124 ibídem establece que el practicaje en aguas jurisdiccionales colombianas constituye un servicio público regulado y controlado por la autoridad marítima.

Cargo cuarto: El Decreto Ley 2324 de 1984 facultó a la DIMAR para controlar y vigilar a las personas dedicadas a las actividades marítimas, en las que están incluidas las dedicadas al practicaje, e iniciar y fallar las investigaciones por violación de normas de Marina Mercante, cuyo procedimiento está señalado en el artículo 83 de dicho decreto.

Cargo quinto: El actor confunde las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante con el régimen disciplinario de la Ley 200 de 1995.

Sexto cargo: La resolución no se ocupa para nada de las relaciones laborales, de modo que no está dirigida a establecer un estatuto de trabajo, y las obligaciones que contiene son las necesarias para hacer efectivo el control de la actividad de que trata.

Cargo séptimo: Reitera que el artículo 124 del Decreto Ley 2324 de 1984 define el practicaje como un servicio público regulado y controlado por la autoridad marítima, y el artículo 365 de la Constitución Política consagra que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

Octavo cargo: El Consejo de Estado, mediante sentencia del 4 de junio de 1998, declaró la nulidad del reglamento 002 DIMAR-94 del 2 de noviembre de 1994, así como de las Resoluciones 0113/96, 0114/96, 0117/96, 0515/97 y en forma tácita la Resolución 210/98. En dicha sentencia se sostuvo que si bien el artículo 132 del Decreto Ley 2324 de 1984 faculta al Director General Marítimo para reglamentar lo relativo a los requisitos para el ejercicio de las actividades marítimas, esta facultad presupone la existencia de normas superiores que regulen la materia y la aprobación previa del Gobierno Nacional, de cuya existencia no se tiene conocimiento, que todo indica que no existen, puesto que no aparecen invocadas en el acto demandado,...", de lo cual concluyó dicha corporación que la Dirección General Marítima no estaba facultada para expedir dicho reglamento por carecer de la aprobación previa y de la norma preexistente que le sirviera de base.

En desarrollo del citado artículo 132, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1876 de 1998 otorgando al Ministerio de Defensa Nacional la facultad de conceder la aprobación previa de los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y de los reglamentos para el ejercicio de las mismas.

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 12 de agosto de 1999, denegó las pretensiones de la demanda de nulidad contra el Decreto 1876 de 1998, teniendo en cuenta que no es posible predicar la violación de las normas constitucionales invocadas pues sus disposiciones se adecuan en todo a la ley que facultó expresamente a la DIMAR para determinar los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y los reglamentos para el ejercicio de las mismas.

Por lo anterior, la DIMAR expidió la Resolución 0395 del 11 de noviembre de 1998, aprobada por el Ministerio de Defensa Nacional mediante Resolución 3889 del 20 de noviembre del mismo año y, posteriormente, la Resolución Núm. 102 de 2000, aprobada por el Ministerio de Defensa mediante la Resolución Núm. 960 de 27 de junio de 2000.

Noveno cargo: No se ha violado el artículo 365 de la Constitución Política, pues como se ha reiterado, el artículo 132 del Decreto Ley Núm. 2324 de 1984 facultó al Ministro de Defensa Nacional para aprobar previamente los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y los reglamentos para el ejercicio de las mismas, y con base en ello fue que se expidió la Resolución Núm. 102 de 15 de marzo de 2000, aprobada en la forma ya dicha.

Décimo cargo: Por la misma razón anterior no se viola el derecho de la libertad económica, además de que el entrenamiento no significa ninguna erogación para las empresas de practicaje impuesta injustamente, porque el aspirante acude al entrenamiento bajo su costo, en un buque de un tercero, a observar la maniobra.

Cargo undécimo: Se reafirma lo dicho en los cargos anteriores sobre el fundamento jurídico de la competencia de la DIMAR para vigilar, controlar y regular la actividad en comento.

Cargo duodécimo: Se insiste en que el actor confunde el régimen de la Marina Mercante con el régimen disciplinario de la Ley 200 de 1995, y que en relación con el procedimiento sancionatorio se aplica el previsto en el artículo 83 del Decreto Ley 2324 de 1984 y en el Código Contencioso Administrativo.

Cargo décimo tercero: La inclusión de la Ley 105 de 1993 en los considerandos de la Resolución Núm. 102 de 2000 no cambia la naturaleza de servicio público del practicaaje, de modo que por ésta no es necesario coordinar con el Ministerio de Transporte la determinación de los requisitos para inscribir y otorgar licencia a quienes se dediquen a las actividades marítimas.

Cargo décimo cuarto: No le asiste razón al demandante, pues el artículo 1501, numeral 5, del Código de Comercio obliga a los capitanes de buques a utilizar los servicios de un piloto práctico cuando la ley, la costumbre, el reglamento o el buen sentido lo reclame, y teniendo en cuenta las funciones y atribuciones consagradas en los artículos 5, numeral 11, del Decreto Ley 23214 de 1984 y 124 y 132 del Decreto Ley 2324 de 1984 y en el Decreto 1876 de 1998, fue que se expidió la Resolución acusada, con lo cual la DIMAR no hizo otra cosa que ceñirse a la ley.

Cargo decimoquinto: Es falso el argumento en que se sustenta, por cuanto sí desaparecieron los fundamentos que dieron origen a la anulación del Reglamento Núm. 002-DIMAR-94, por las razones que se expusieron en la contestación al cargo octavo, esto es, la falta de aprobación previa del Gobierno Nacional, por lo cual se expidió el Decreto Núm. 1876 de 1998, en desarrollo del artículo 132 del Decreto Ley 2324 de 1984.

Cargo decimosexto: La naturaleza de actividad marítima que tiene el practicaaje no ha sido cambiada, y mal podría hacerlo el Decreto Núm. 101 de 2000, mediante el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte.

Cargo decimoséptimo: La resolución acusada busca dar cumplimiento al artículo 365 de la Constitución Política, en cuanto a la eficiente prestación de los servicios públicos.

Cargo decimoctavo: Retoma lo manifestado frente al cargo decimoquinto.

Cargos primero y segundo contra la Resolución Núm. 960 de 27 de junio de 2000: Es un acto administrativo general, que no está resolviendo ninguna petición particular; es un acto de aprobación y como tal es de trámite, luego, como lo prevé el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, no es pasible de recurso alguno, y su motivación es la facultad del Ministerio de Defensa para dar esa aprobación.

Respecto del tercer cargo contra la misma resolución, retoma lo dicho sobre los fundamentos jurídicos de la facultad ejercida por la DIMAR y la naturaleza del practicaaje.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSION**

La parte demandada fue la única que intervino en esta oportunidad procesal, cuyo apoderado se refirió nuevamente a los cargos de la demanda, oponiéndose a ellos en términos similares a los expuestos en la contestación de la misma ( folios 255 a 268 ).

### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

La Procuradora Primera Delegada ante el Consejo de Estado le concede razón a la actora en cuanto a la falta de competencia de la DIMAR para expedir el acto acusado, por lo cual solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, atendiendo, incluso, las mismas razones que sirvieron para que la sala anulara el Reglamento Núm. 002-DIMAR-94 y las resoluciones núms. 0395 y 3889 de 1998, de la DIMAR, haciéndose innecesario entrar a estudiar los demás cargos de la demanda.

### **V.- DECISION**

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **V. 1. Los actos acusados:**

**V. 1. 1. Características.** Las dos resoluciones acusadas constituyen en realidad un solo acto administrativo, integrado por las declaraciones de voluntad de dos autoridades distintas, en ejercicio de la función administrativa, con unidad de contenido y unidad de fin, por lo cual constituyen un acto administrativo complejo, en cuanto dichas declaraciones se fusionan en una unidad, para darle nacimiento o perfeccionar el acto, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como un acto de trámite respecto de la otra. Tampoco se puedan tomar como parte o desarrollo de un procedimiento administrativo, como erradamente lo plantean los actores, pretendiéndoles aplicar las reglas de dicho procedimiento previstas en la primera parte del Código Contencioso Administrativa, como son las atinentes, entre otras, a los recursos de la vía gubernativa. En su condición de acto administrativo complejo corresponde, a la vez, a los actos administrativos generales, que por disposición expresa del artículo 49 del C.C.A. no tienen recurso.

Es sabido que las declaraciones que conforman un acto administrativo complejo no tienen identidad o existencia como actos administrativos autónomos, es decir, consideradas de manera separada, por lo cual no son aisladamente pasibles de control jurisdiccional.

La Sala entiende, entonces, que los cargos están dirigidos contra todo el acto complejo, por los vicios endilgados a las partes que lo conforman. Con ello se quiere significar que el examen de los cargos se debe hacer atendiendo el todo o la unidad dada por la fusión de las dos declaraciones que constituyen el acto acusado y, por ende, sin perder de vista la intervención de las autoridades que las profirieron.

### **V. 1. 2. Fundamentos jurídicos**

La Resolución Núm. 0102 de 15 de marzo de 2000, "Por la cual se establece el Reglamento que determina los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad marítima y fluvial de practicaje como servicio público en las áreas marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional", fue expedida por la Dirección General Marítima en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 11, numerales 1, 3 y 10, y 132 del Decreto ley Núm. 2324 de 1984.

La Resolución Núm 0960 de 27 de junio de 2000., "Por la cual se aprueba la Resolución número 0102 de quince (15) de marzo del 2000 expedida por la Dirección General Marítima", fue proferida por el Ministro de Defensa Nacional en uso de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el artículo 1º del Decreto núm. 1876 de 10 de septiembre de 1998.

### **V. 1. 3. Contenido.**

El contenido del acto acusado está dado en la Resolución Núm. 0102 de 15 de marzo de 2000, y comprende 66 artículos, distribuidos en los siguientes capítulos:

Capítulo I - Disposiciones Generales

Capítulo II - Definiciones

Capítulo III - Del practicaje marítimo y fluvial

Capítulo IV - De los pilotos prácticos

Capítulo V - De la licencia de piloto práctico

Capítulo VI - De los pilotos prácticos oficiales

Capítulo VII - De los permisos especiales de practicaje

Capítulo VIII - Del entrenamiento de aspirantes a piloto práctico y pilotos prácticos por cambio de categoría

Capítulo IX - De la Junta Examinadora y de la evaluación práctica

Capítulo X - Del Control de la actividad marítima de practicaje

Capítulo XI - De las empresas de practicaje y de la licencia de explotación comercial

Capítulo XII- De las medidas de seguridad

Capítulo XIII- De la facultad disciplinaria, de las faltas disciplinarias y de las sanciones.

Capítulo XIV – Disposiciones finales

#### **V. 1. 4. La Ley 658 de 14 de junio de 2001.**

En primer lugar, se debe advertir que el examen de legalidad de los actos acusados, esto es la Resolución Núm. 102 de 15 de marzo de 2000, publicada en el Diario Oficial de 16 de junio de 2000, y la que la aprueba, se hará a la luz de las normas vigentes en el momento de su promulgación y, en segundo lugar, que con posterioridad se expidió la Ley 658 de 14 de junio de 2001, la cual reproduce textualmente el contenido de aquella resolución, de modo que se produjo así una legalización de la materia, es decir que su regulación fue asumida por el legislador mediante la citada ley. Así las cosas, como quiera que esa ley fue publicada en el Diario Oficial Núm. 44.461 de 20 de junio de 2001, debe entenderse que hasta tal fecha rigió el acto acusado.

#### **V. 2. Examen de los cargos**

La mayoría de los mismos descansa en dos acusaciones principales, como son la de la cosa juzgada por ser el acto enjuiciado una reproducción de la Resolución Núm. 002-DIMAR-94, declarada nula mediante la sentencia de 4 de junio de 1998, y la falta de competencia de la DIMAR para expedir dicho acto.

##### **V. 2. 1. La cosa juzgada**

Se aduce en los cargos primero, octavo, décimo quinto y décimo octavo, en el sentido de que el acto sub júdice reproduce un acto administrativo anulado, la Resolución Núm. 002-DIMAR-94, mediante la sentencia de 4 de junio de 1998, expediente núm. 4600.

Al respecto, se encuentra que ello no es cierto por cuanto, en primer lugar, esa resolución tenía como objeto el de reglamentar “los servicios de los Pilotos Prácticos en Zonas Marítimas, Fluviales y Portuarias de la República de Colombia” mientras que la resolución acusada determina “los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad marítima y fluvial de practicaje como servicio público en las áreas marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional” y, en segundo lugar, aquélla se expidió como un acto administrativo simple, es decir, conformado por la sola declaración de la DIMAR, mientras que la aquí enjuiciada se profirió como un acto administrativo complejo al indicarse en la primera de las resoluciones atacadas la necesidad de su aprobación para su perfeccionamiento, lo cual implica otras condiciones o circunstancias jurídicas para su expedición, de suerte que por su objeto y su forma son actos administrativos distintos. Por ende, sobre el particular, el primer cargo, como el octavo, el décimo quinto y el décimo octavo, no prosperan.

## **V. 2. 2. Falta de competencia de la DIMAR**

Está invocada contra todo el acto impugnado en el cargo primero, y contra artículos específicos del mismo en los cargos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo, bajo el entendido de que la norma a la que se refiere el actor en ese cargo no es el artículo 54 del acto demandado, sino el 50, por ser el que contiene la obligación de las empresas de practicaaje a que alude ese cargo, y duodécimo, por lo tanto, esta acusación se subdivide en incompetencia total e incompetencia parcial.

### **V. 2. 2. 1. Incompetencia total**

El primer cargo se refiere a la violación del artículo 6 de la Constitución Política y su argumento central es el de que la DIMAR no tiene competencia para autorizar y controlar válidamente el practicaaje, puesto que no es una actividad marítima, ya que la Ley 01 de 1991 le quitó esa connotación y le dio el carácter de servicio portuario.

Si bien el concepto de la violación alude específicamente a los artículos 50, inciso último, 58 y 59, de la Resolución 0102 de 15 de marzo de 2000, se observa que el cargo ataca todo el acto complejo por incompetencia de la DIMAR y por reproducir un acto anulado por esta jurisdicción, acusación ésta que fue resuelta en el punto anterior. Lo primero implica establecer jurídicamente el carácter del practicaaje, su relación con las actividades marítimas y, en consecuencia, el alcance de la facultad de esa entidad respecto de aquella actividad. Al efecto se precisa:

#### **a.-) Carácter del practicaaje**

El practicaaje aparece mencionado entre otros, en los artículos 5, numeral 11, y 124 del Decreto Núm. 2324 de 1984. En el primero se señala que la Dirección General Marítima y Portuaria tiene dentro de sus funciones “11. Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas en especial las de practicaaje, remolque, agenciamiento marítimo, corretaje de nave y de carga, portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan.” El segundo de los artículos citados, prescribe que “El practicaaje en aguas jurisdiccionales nacionales constituye un servicio público regulado y controlado por las autoridades marítimas.”

De lo anterior se deduce que el practicaaje es una actividad marítima, y como tal constituye un servicio público, lo cual concuerda con la definición prevista en el artículo 1429 del Código de Comercio, según el cual “Se consideran actividades marítimas todas aquellas que se efectúen en el mar territorial, zona adyacentes, suelo y subsuelo pertenecientes a la plataforma continental, y en las costas y puertos de la República, relacionadas con la navegación de altura, de cabotaje, de pesca y científica, con buques nacionales y extranjeros, o con la investigación y extracción de los recursos del mar y de la plataforma.

En cuanto a lo que implica el practicaaje, se tiene que el Diccionario de la Real Academia española lo define como el ejercicio de la profesión de piloto práctico; entendido el concepto de profesión como se define en el mismo diccionario: “3. Empleo, facultad u oficio que una persona tiene y ejerce con derecho a retribución”. La labor del piloto práctico es la de asistir u orientar la navegación del buque o artefacto naval y el movimiento de entrada o salida de puerto que ejecuta el buque, con base en conocimientos especiales de las condiciones y circunstancias fácticas, técnicas y jurídicas de la zona o jurisdicción de la capitanía de puerto de que se trate, para prevenir abordajes, así como atender las consultas de los capitanes de los buques.

En ese sentido, y atendiendo el artículo 1532 del Código de Comercio, el piloto práctico es un miembro de la tripulación del buque, en cuanto que al referirse al abordaje culposo determina que “Ocurrido el abordaje por culpa del capitán, del práctico o de cualquier otro miembro de la tripulación, de una de las naves, éstos responderán solidariamente con el armador del pago de los daños causados” ( subrayas de la Sala ).

Todo ello pone de presente que el practicaaje es, sin lugar a dudas, una actividad marítima, como lo es la que realiza cualquiera de los miembros de la tripulación del buque. Se desarrolla en el buque y en función de la navegación del mismo, incluyendo sus maniobras de entrada y salida de puerto, independientemente de que el piloto práctico pertenezca o no a una empresa u operador portuario que preste servicio de practicaaje.

En estas circunstancias, no es cierto que el artículo 5º, numeral 5.9, de la Ley 1 de 1991 haya derogado el artículo 5, numeral 11, del Decreto 2324 de 1984, por cuanto aquella disposición simplemente está definiendo al operador portuario, señalándole como uno de sus posibles servicios el ya mencionado de practicaaje, lo cual en modo alguno le quita a esa actividad su carácter marítimo, más cuando la misma no es exclusiva de tales operadores, ya que puede ser realizada por personas naturales, sea que estén vinculadas o no directamente al barco. El carácter del operador no necesariamente se transmite a dicha actividad. Además, la citada ley trata del Estatuto de Puertos Marítimos, cuyas actividades guardan estrecha relación con las actividades marítimas, como que el artículo 1429 del Código de Comercio, incluye en las mismas “todas aquellas que se efectúen en el mar territorial, zona adyacentes, suelo y subsuelo pertenecientes a la plataforma continental, y en las costas y puertos de la República, ...”. De allí que el artículo 23 de la ley 1 de 1991, en mención, prevea que “Cuando se considere necesario, la Superintendencia General de Puertos ejercerá sus funciones en coordinación con la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional”.

#### **b.-) Facultades de la DIMAR respecto del practicaaje**

En primer lugar se observa que frente a las actividades marítimas, la DIMAR, tiene, en lo pertinente, las siguientes atribuciones:

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

(...)

11. Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas en especial las de practicaaje, remolque, agenciamiento marítimo, corretaje de nave y de carga, portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan.”

En cabeza de su Director, le están dadas las que siguen:

“Artículo 11. (Decreto 2324 de 1984 ) Funciones del Director General. Son Funciones del Director General:

1. Dirigir las actividades de la Dirección General Marítima y Portuaria y el funcionamiento de sus dependencias y personal con sujeción a la Ley, los decretos y reglamentos; **vigilar el cumplimiento del presente decreto y normas concordantes y firmar las resoluciones o fallos y demás documentos que le correspondan de acuerdo con sus funciones.** (destaca la Sala )

(...)

3. Expedir los actos y realizar las operaciones para el cumplimiento de las funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria, conforme a las disposiciones legales y estatutarias.

(...)

7. Dictar las reglamentaciones y determinar los procedimientos internos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria.

(...)

10. Las demás que le señale la Ley y las que refiriéndose a la marcha de la Dirección General Marítima y Portuaria no estén expresamente atribuidas a otra autoridad”.

Por su parte, el artículo 132 del citado decreto señala:

**“Artículo 132. Licencias.** Con la aprobación del Gobierno, la Dirección General Marítima y Portuaria determinará los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítima y expedirá los correspondientes reglamentos. Los plazos de vigencia de las inscripciones y licencias no serán superiores a tres (3) años excepto para el personal de mar, para quienes la vigencia será la que fijen las normas que regulan la carrera. (subrayas de la Sala )

Parágrafo. Para refrendación de licencia del personal de mar se exigirá el Certificado Judicial expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad y el concepto favorable del Consejo Nacional de Estupefacientes, documento cuya fecha de expedición no puede ser superior a tres (3) meses”.

Vistas las normas transcritas, es claro que la DIMAR, además de autorizar, inscribir y controlar el ejercicio “profesional” de las personas naturales y jurídicas dedicadas al practicaaje, tenía la facultad y el deber de determinar los requisitos para inscribir y otorgar licencia a dichas personas y expedir el correspondiente reglamento, en la medida de que esa actividad pertenece a las actividades marítimas de que habla el artículo 132 precitado. No hay razón para que siendo actividad marítima se sustrajera de esa atribución de la DIMAR.

Así las cosas, atendido el objeto del acto administrativo acusado, esto es, establecer “el reglamento que determina los requisitos para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad marítima y fluvial de practicaaje como servicio público en las áreas marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima”, es forzoso concluir que estaba dentro de las competencias y funciones de la DIMAR, y que los fundamentos jurídicos que invocó para el efecto eran pertinentes y adecuados a ese objeto. ( Subrayas de la Sala )

A ello cabe agregar que el acto enjuiciado fue expedido con la intervención del Ministerio de Defensa Nacional, mediante la aprobación de su contenido, con fundamento en el artículo 1º del Decreto Núm. 1876 de 10 de septiembre de 1998, que lo faculta para aprobar los requisitos que determine la Dirección General Marítima para inscribir y otorgar licencia a personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas de que trata el artículo 132 del Decreto Ley Núm. 2324 de 1984.

Por lo tanto, el cargo no prospera en cuanto le endilga incompetencia a la expedición de todo el acto acusado.

#### **V. 2. 2. 2. Incompetencia parcial**

Cosa distinta es que sus disposiciones estén acordes con lo antes expuesto o no, y que su expedición se hubiere ajustado a las formalidades de ley.

En este orden de ideas, se observa que no corresponden al objeto enunciado y por lo tanto a la órbita de competencia de la DIMAR en ese entonces las siguientes disposiciones del acto acusado, todas ellas censuradas en los cargos atrás enunciados:

Artículo 2º, en cuanto delimita su “Ambito de aplicación” diciendo que “regula y controla la actividad marítima y fluvial de practicaaje...”, puesto que la reglamentación de toda la mencionada actividad va más allá de establecer y reglamentar los requisitos para obtener la licencia respectiva;

Artículo 3º, que contiene algunas definiciones para su aplicación, en cuanto a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 26, 29, 30 y 31, ya que aluden a conceptos que no guardan relación directa con el objeto en mención.

Artículo 4º, indica las clases de maniobras de practica, lo cual es atinente al desarrollo de la actividad y no a los requisitos para obtener la licencia.

Artículos 6º, 7º, 8º, 9º y 10º que regulan las prioridades de arribo de los buques a los puertos, la solicitud de practica, la remuneración por entrenamiento, algunas restricciones y prohibiciones de tráfico y ciertas prohibiciones a los capitanes y patrones;

Artículos 14, 15 y 16, que señalan, en su orden, las funciones del piloto práctico, sus obligaciones y los procedimientos complementarios que debe realizar; así como 49 y 50, del Capítulo XI, por señalar la función y las obligaciones de las empresas de practica, todo lo cual no se corresponde con el objeto comentado.

Finalmente, los artículos 58, 59 y 60 del Capítulo XIII, que ubican la facultad disciplinaria en cabeza de la Autoridad Marítima Nacional respecto del practica; definen las conductas que constituyen faltas disciplinarias, y establecen las sanciones por tales faltas, respectivamente, puesto que nada tienen que ver con los requisitos para inscribir a los pilotos prácticos y otorgarles la respectiva licencia, que es el objeto de la comentada atribución.

En conclusión, el cargo de incompetencia para la expedición del acto impugnado solo afecta los artículos antes relacionados, los cuales además, como se dijo, son motivo de acusación en los diferentes cargos, por razones que conducen a la incompetencia anotada. Por consiguiente, el cargo primero y los demás que invocan la misma causal, prosperan pero únicamente respecto de tales preceptos, de allí que se deba declarar su nulidad, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

Lo anterior significa que no se encuentran afectados por esa causal de nulidad los artículos 1º, que delimita el objeto del mismo, en lo cual coincide con el antes anotado; 3º, que contiene algunas definiciones para su aplicación, en cuanto a los numerales 7, 13, 14, 15, 16, 19, 22, 23, 27 y 28, por contener conceptos pertinentes a dicho objeto; 5º, que señala los tipos de barcos que requieren practica marítimo y fluvial; 11, que establece dos clases de pilotos prácticos: oficial y particular; 13, relativo a las condiciones de aptitud que debe tener el piloto práctico; 17, facultades del piloto práctico según su categoría, respecto de las características del buque; 18, que delimita el ámbito de validez de la licencia; 19, que establece los requisitos para obtener la licencia de segunda categoría y cambio de categoría; 20, que prevé excepciones a algunos requisitos; 21, que consagra los requisitos para obtener licencia en la misma categoría para una jurisdicción diferente a la que ya se tiene; 23, relativo los casos en que se deje de ejercer temporalmente la actividad; 24, que fija los requisitos para pilotos prácticos de primera categoría por primera vez; 25, 26, 27 y 28 que se refieren a la obligatoriedad de la licencia, su vigencia, renovación y valor pecuniario; 29 y sus párrafos 1º y 2º, que prescribe los casos en que los oficiales navales en servicio activo pueden ser autorizados para efectuar maniobras de practica como pilotos prácticos oficiales; 30, 31, 33 y 34, relativos a la concesión de permisos especiales de practica, señalando los casos y sus circunstancias en que proceden, los requisitos, vigencia y el valor monetario de su expedición; 35, 36, 37, 38, 39 y 40, constitutivos del Capítulo VIII, reglamentario del entrenamiento de aspirantes a piloto práctico y pilotos prácticos por cambio de categoría; 41, 42, 43, 44, 45 y 46 que conforman el Capítulo IX que reglamenta la Junta Examinadora, de la evaluación práctica, del registro de licencias y control de la actividad, del certificado médico de aptitud psicofísica y clasificación de aptitud psicofísica; 47, 48, 51, 52, 53 y 54 del Capítulo XI, que se ocupan de los requisitos para la inscripción y licencia de las empresas de practica, de la obligatoriedad, vigencia y valor de su expedición; 55 que se ocupa de las medidas de seguridad para el embarque y desembarque de pilotos prácticos, por ser parte de la función de control que le compete a la DIMAR sobre dicha actividad; 61, que preserva los derechos adquiridos en la materia; y, finalmente, los artículos 62 a 66, conformadores del capítulo XIV, Disposiciones finales, todas las cuales son pertinentes al asunto.

## **V. 2. 3. Otras acusaciones**

### **V. 2. 3. 1. Violación del debido proceso.**

En el cuarto cargo se predica también la violación del artículo 29 de la Constitución Política, porque no se señala un procedimiento sancionatorio y en su lugar se hace una remisión al Decreto 2324 de 1984 y al C. C. A. Al respecto, conviene aclarar que para efectos de trámite de los procedimientos administrativos es válida la remisión a la primera parte del Código Contencioso Administrativo o a otra regulación especial que exista relacionada con la materia, por lo tanto lo que se disponga en ese sentido no es violatorio del debido proceso.

#### **V. 2. 3. 2. Violación del derecho de igualdad.**

En el quinto cargo se impugnan también los artículos 19, 24, 30 y 31, por violación del artículo 13 de la Constitución Política, lo cual no aparece demostrado, toda vez que el hecho de establecer categorías en la actividad de piloto práctico y prever excepciones frente a la exigencia del practicaaje mediante permisos especiales para entrar y salir de puerto sin piloto práctico, no comporta necesariamente violación del derecho de igualdad, toda vez que ello responde a circunstancias y razones técnicas u objetivas que se señalan en las normas correspondientes. Además, ello está autorizado en los artículos 1501, numeral 5, del Código de Comercio y 125 del Decreto Ley 2324 de 1984, en cuanto hacen depender la exigencia de pilotos prácticos de las circunstancias materiales de cada zona y del reglamento que así lo determine, dejando en cabeza de la DIMAR la facultad de imponer a las naves y artefactos nacionales y extranjeros la obligación de su uso “**en toda zona donde sea necesario**”, según lo señala el segundo de los citados preceptos. Por lo tanto, el cargo no prospera en relación con esos artículos.

#### **V. 2. 3. 3. Falsa motivación por tratar al practicaaje como servicio público**

En el noveno cargo se invoca también que la actividad de practicaaje es tratada como servicio público en el acto enjuiciado, sin que tenga ese carácter. Sobre el particular basta decir que ese tratamiento o carácter se lo ha dado la ley, según atrás se puso de presente, de modo que en lo que es de competencia de la DIMAR es procedente que esa entidad, en sus actos reglamentarios y de control, haga efectivo esa condición de dicha actividad.

#### **V. 2. 3. 4. Violación de la Ley 105 de 1993 y el Decreto 1611 de 1998.**

Visto el **undécimo cargo**, violación de la Ley 105 de 1993, como dirigido a todo el acto acusado, cabe decir que no prospera, por cuanto según se dejó aclarado en estas consideraciones, esa ley no le introdujo al Decreto 2324 de 1984 la modificación que se aduce en el cargo sobre el carácter de actividad marítima que tiene el practicaaje, luego no quedó sujeta a la autoridad o control del Ministerio del Transporte, ni siquiera bajo el criterio de que deba existir una relación de coordinación entre el Ministerio de Transporte y la DIMAR.

El **décimo tercer cargo**. Violación del Decreto 1611 de 1998, que regula la actividad del transporte marítimo en Colombia, tampoco prospera, al no configurarse la falsa motivación que se le endilga al acto acusado por mencionar en sus considerandos el servicio público de transporte, ya que es una alusión intrascendente para el objeto del mismo, tal como lo advierte la entidad demandada.

#### **V. 2. 3. 5. Violación del Código de Comercio**

**En el decimocuarto cargo** se invoca la violación del artículo 1501 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), porque el artículo 30 del acto acusado pretende derogar o modificar tácitamente el Código de Comercio y la fuerza de la costumbre en relación con la materia. El citado artículo 1501 trata de las funciones y obligaciones del Capitán, mientras que el 30, objeto del cargo, se ocupa del permiso especial para entrada y salida de puerto sin piloto práctico.

La única relación que tienen es respecto del numeral 5 del citado código, en cuanto establece como una de las funciones y obligaciones del capitán, la de “usar los servicios de prácticos cuando la ley, la costumbre, el reglamento o el buen sentido lo reclame”. Como se puede observar, no hay tal modificación o derogación puesto que esa disposición contiene una obligación en blanco, ya que se encuentra supeditada a que lo señale la ley, la costumbre, el reglamento o el buen sentido lo reclame. Ello significa que para completar la norma comercial se debe tener en cuenta en cada caso el precepto legal,

reglamentario, consuetudinario o las condiciones materiales que fije esa obligación, luego considerada en sí misma no es posible deducir que el artículo 30 acusado la derogue o modifique. Por el contrario, en cuanto norma reglamentaria es posible que la complemente, ya que justamente, como atrás se dijo, el artículo 125 del Decreto 2324 de 1984 asigna a la DIMAR la función de imponer la obligación de utilizar prácticos en toda zona donde sea necesario, luego puede señalar casos en los que ello no sea necesario; todo lo cual resulta acorde con el artículo 1501, numeral 5, del Código de Comercio. El cargo, por consiguiente, no prospera.

#### **V. 2. 3. 6. Violación del Decreto 101 de 2000.**

Se invoca en el décimo sexto cargo, el cual tampoco tiene vocación de prosperar, puesto que el acto acusado no guarda relación con dicho decreto, mediante el cual se introdujeron modificaciones a la estructura del Ministerio de Transporte.

#### **V. 2. 3. 7. Violación de la Ley 489 de 1998, del C.C.A. y del C. de R. P. y M.**

Se trata del decimoséptimo cargo, en el cual se invoca la violación del artículo 12 de la Ley 489 de 1998 y de los artículos 1, 3, numerales 1, 8 y 9 ; artículo 28 y 47 del Decreto 01 de 1984, artículo 334 del C.R.P.M.

Sólo prospera en relación con los artículos cuya nulidad ya se anunció, en cuanto comportan incompetencia, pero no en cuanto a todo el acto acusado por la tantas veces invocada cosa juzgada y la falta de un procedimiento para aplicar las sanciones, ya que estas cuestiones fueron resueltas al comienzos de las presentes consideraciones, en el sentido de que esas acusaciones no son ciertas.

Con relación a la irregularidad que se le endilga a la publicación de la Resolución Núm. 102, en el Diario Oficial, es suficiente reiterar la jurisprudencia de la Corporación, en el sentido de que los defectos que ocurran en la publicidad de los actos administrativos no afecta su validez, por tratarse de diligencias posteriores a su nacimiento o expedición. Ello puede afectar, a lo sumo, su eficacia.

#### **V. 2. 3. 8. Cargos contra Resolución 0960 de 27 de junio de 2000**

Por último, los cargos contra la Resolución 0960 de 27 de junio de 2000 por la cual se aprobó la Resolución num. 0102 de 2000, vista en su conjunto, no tienen vocación de prosperar, por cuanto no constituye un acto administrativo individualmente considerada, de suerte que no es pasible de recursos, como lo pretenden los actores en el primero de los tres cargos que le formulan, amén de que contra actos generales no proceden los recursos de la vía gubernativa. Tampoco afecta su validez la falta de publicación en el Diario Oficial, que se invoca en el mismo cargo, por lo dicho atrás sobre este aspecto. Sin embargo, dicha resolución debe considerarse afectada de nulidad en la medida en que aprueba algunos artículos de la Resolución 102, que la Sala estima afectados de nulidad.

El hecho de que no se expusieran mayores consideraciones en su parte motiva, distintas a la fuente de la delegación, el Decreto 1876 de 1998, esto es, a la competencia para su expedición, como se censura en el segundo cargo, no configura en modo alguno falsa motivación, puesto que además de que tal situación no corresponde a dicha causal, ya que ella se da cuando se aducen hechos inexistentes o de forma distinta a como sucedieron, o que no corresponden a los supuestos de las normas aplicadas al asunto, nada de lo cual ocurre en el presente caso, la motivación cuestionada es suficiente, y como los mismos actores lo afirman, es plenamente legal y válida. No está acreditado que esa resolución se encuentre sujeta a fórmula alguna de motivación, distinta a la censurada en el cargo.

El **tercer cargo**, violación de los artículos 124 y 132 del Decreto 2324 de 1984, se sustenta en un argumento que ya fue desestimado en cargos similares atrás examinados, como es el de que el artículo 132 del Decreto 2324 de 1984 no comprende el practicaje, por lo tanto se desestima por las razones expuestas sobre el particular, en las cuales quedó demostrado que sí está comprendido en dicha norma, en cuanto tiene carácter de actividad marítima.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**Primero.- DECLÁRASE** la nulidad de los artículos 2º, 3º, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 26, 29, 30 y 31; 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 14, 15, 16, 49, 50, 58, 59 y 60 del acto administrativo complejo conformado por las resoluciones núms. 0102 de 15 de marzo de 2000, expedida por la Dirección General Marítima y 0960 de 27 de junio de 2000, proferida por el Ministro de Defensa Nacional, aprobatoria de aquella.

**Segundo.- DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**Tercero.-** Devuélvase la suma depositada para gastos ordinarios del proceso o su remanente.

**Cuarto.-** En firme esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de 1º de agosto del 2002.

**GABRIEL E. MENDOZA MARTELO**  
Presidente

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**OLGA INES NAVARRETE BARRERO**

**MANUEL S. URUETA AYOLA**