

**DIRECCION GENERAL MARITIMA - Funciones: Investigación y Fallo de los Siniestros o Accidentes Marítimos. Naturaleza jurídica de la función. Efectos de los Fallos / SINIESTROS MARÍTIMOS - Naturaleza jurídica de la función. Efectos de los fallos / SEGUROS MARITIMOS - Aseguradores de Casto y Seguros P&I / BUQUE - Encallamiento. Abandono. Control de buques en puerto. Responsabilidad / MUELLES TURISTICOS - Competencia para otorgar concesiones o permisos para construcción**

NOTA DE RELATORÍA: **A)** Con la anotación de la Sala en el sentido que "... En orden a absolver la consulta formulada, debe la Sala advertir que el análisis y las consideraciones generales, así como las orientaciones que pueden formularse a partir de la consulta, no constituyen sino una mera orientación de tipo general y que, en cada caso, deberá realizarse un estudio concreto y específico de las circunstancias de hecho y de derecho que rodearon cada accidente o siniestro marítimo. En efecto, deberá examinarse concretamente, la zona en que este ocurra (mar territorial, zona económica exclusiva, alta mar), los tratados y convenios internacionales, la normatividad interna aplicable, los intereses en conflicto, la costumbre internacional marítima; condiciones todas que solo son verificables dentro del análisis particular de cada caso en concreto. Con este entendimiento sobre el alcance del estudio que se hará..."; la Sala analizó los siguiente aspectos: **1)** Consideraciones generales sobre la navegación y el transporte marítimo. **2)** Naturaleza jurídica de la función atribuida en primera instancia a los Capitanes de Puerto y en segunda instancia al Director de la Dirección General Marítima –Dimar- respecto a la investigación y fallo de siniestros marítimos. Línea Jurisprudencial. Efectos derivados de la naturaleza jurídica de la función. **3)** Mecanismos alternativos de solución de conflictos. Aplicación en las investigaciones sobre accidentes y siniestros marítimos. **4)** Seguros Marítimos. Aseguradores de Casco y Aseguradores P&I. **5)** Accidente de tripulantes o pasajeros que caen al mar. Directrices de la Organización Marítima Internacional. Estado del Pabellón. Competencia a Prevención. **6)** Encallamiento de buque. Abandono. Derecho de Estancia. Control de Buques en Puerto. Alcance de las atribuciones de la Dimar. **7)** Embarque y desembarque de pasajeros. Otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos. Competencia de la Dimar. **7.1)** Embarque y desembarque. Tipo de Actividad. **7.2)** Competencia para otorgar concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos. **7.2.1)** Competencia para vigilar y controlar las actividades que se desarrollan en los embarcaderos o muelles turísticos. **B)** Mediante Concepto de 14 de abril de 2005 (inserto al final) se aclaró el presente. **C)** Autorizada la publicación con oficio 26003 de 14 de junio de 2005.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS**

**Bogotá D. C., cuatro (4) de noviembre de dos mil cuatro (2004)**

**Radicación número: 1605**

**Actor: MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**

**Referencia: Dirección General Marítima**

**Funciones: Investigación y Fallo de los Siniestros o Accidentes Marítimos. Naturaleza jurídica de la función. Procedimiento. Efectos de los Fallos. Derecho Internacional. Jurisdicción de los Tribunales Internos. Seguros Marítimos. Aseguradores de Casco y Seguros P&I. Alcance de las competencias atribuidas a la Dimar. Accidente de tripulantes o pasajeros. Investigación. Encallamiento de buque. Abandono. Control de Buques en Puerto. Responsabilidad. Competencia de la Dimar. Otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.**

El Doctor Jorge Alberto Uribe Echavarría, Ministro de Defensa Nacional, formuló consulta a fin de conocer la opinión de la Sala sobre la naturaleza jurídica, el procedimiento y los efectos de los fallos emitidos por la Dirección General Marítima –DIMAR- en materia de siniestros o accidentes marítimos; así como también solicita precisar, la competencia de esta entidad en materia de concesiones y permisos de construcción de embarcaderos o muelles turísticos.

El señor Ministro planteó la consulta en dos capítulos, en los cuales relacionó las normas legales que, a su juicio, resultan pertinentes en el análisis de los temas planteados a consideración de la Sala, así:

***1. Atribuciones jurisdiccionales asignadas a la Dirección General Marítima respecto de la investigación y fallo de los siniestros o accidentes marítimos que realizan los Capitanes de Puerto en Primera Instancia y el Director General Marítimo en segunda instancia.***

1.1. *“¿Cuál es el alcance jurídico que supone ese carácter jurisdiccional de las decisiones que profiere la Dirección General Marítima en las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos?”*

1.2. *“¿Puede el Capitán de Puerto investigar todas aquellas situaciones de hecho y de derecho que rodearon el accidente o siniestro marítimo relacionadas con la materia comercial, laboral, civil, penal, tributaria y otras, en aras de pronunciarse de fondo sobre las mismas en el fallo?”*

1.3. *“¿ En concordancia a la pregunta anterior, puede el Capitán de Puerto dirimir controversias respecto al contrato de transporte, que surjan durante el viaje en que ocurra el accidente o siniestro marítimo independientemente que sea por causa directa del mismo?”*

1.4. *“¿A qué garantías se refiere la primera parte del numeral 7 del artículo 37 del decreto 2324 de 1984, teniendo en cuenta que la única desarrollada por el mismo es la establecida en su artículo 72?”*

1.5. *“Las garantías ofrecidas por Aseguradores de Casco o Asociaciones o Clubes de Protección e Indemnización (P&I) en los términos del artículo 72 del Decreto 2324, que requisitos mínimos deben cumplir para su aceptación (forma del documento, idioma, vigencia, cubrimiento) por parte de la Autoridad Marítima?”*

1.6. “¿Qué obligaciones debe asumir el representante o agente apoderado en Colombia de los Aseguradores de Casco o Asociaciones o Clubes de Protección e Indemnización (P&I) en los términos del artículo 72 del Decreto 2324?

1.7. “¿De acuerdo a lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-212 de 1994 y por el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, la investigación adelantada por un accidente o siniestro marítimo tiene naturaleza de un juicio civil de policía. ¿En ese sentido la conciliación extrajudicial establecida en la ley 640 de 2001 puede tomarse como requisito de procedibilidad para iniciar tal investigación?

1.8. “¿Teniendo por objeto primordial la investigación del siniestro marítimo el pronunciarse sobre la responsabilidad del hecho, ¿Puede la conciliación extrajudicial realizada entre las partes contener este aspecto?

1.9. “¿Pueden las partes involucradas en la investigación por accidente o siniestro marítimo acudir a los mecanismos alternativos de solución de conflictos una vez iniciada la investigación? ¿A qué mecanismos exactamente pueden acudir?. ¿Qué asuntos son susceptibles de esta instancia extrajudicial?

1.10. “En caso de encallamiento de naves, la Autoridad Marítima ordena el retiro de la nave, ¿Qué acontece cuando se deja abandonada dicha unidad, o no se realiza el retiro? ¿Qué mecanismos jurídicos existen para procurar que los armadores nacionales o extranjeros retiren sus naves siniestradas?

1.11. “Cuando un tripulante o pasajero cae al agua ¿Priman las directrices de la Organización Marítima Internacional, respecto a la competencia del estado bandera como ente investigador, conociendo la Autoridad Marítima Nacional a prevención?

1.12. “El fallo de segunda instancia emitido por el Director General Marítimo, en virtud del principio de jurisdiccionalidad otorgado por la jurisprudencia, presta mérito ejecutivo respecto de los perjuicios causados con el siniestro en cabeza del responsable, o necesariamente debe acudirse para su configuración a un proceso ordinario declarativo?”

### **Fundamento normativo:**

Las disposiciones relacionadas por el Ministerio en este capítulo fueron las siguientes:

- Decreto Ley 2324 de 1984 mediante el cual se reorganizó la Dirección General Marítima, en particular, el numeral 27 del artículo 5º, sobre la facultad de la Dirección General Marítima –DIMAR- para investigar y fallar siniestros marítimos y los artículos que establecen el procedimiento que rige dichas investigaciones.

- Decreto 1561 de 2000, por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, citando los artículos atinentes a las facultades de la DIMAR y de los Capitanes de Puerto para investigar y falla siniestros marítimos.

## **2. Competencia para el otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.**

2.1 *“¿La actividad de embarque y desembarque de pasajeros debe considerarse como marítima o como portuaria, en los términos del Decreto 2324 de 1984 y la Ley 1º de 1991?”*

2.2 *“¿Qué entidad es la competente para otorgar concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos?”*

2.3 *“¿Qué entidad es la competente para vigilar y controlar las actividades que se desarrollan en los embarcaderos o muelles turísticos?”*

### **Fundamento Normativo**

Las disposiciones citadas en este capítulo tienen por finalidad hacer el recuento de la competencia atribuida a las diferentes entidades en materia de puertos, modificaciones que en no pocas ocasiones han generado conflictos de competencia entre las diferentes autoridades vinculadas al tema.

- Ley 1ª de 1991, por medio de la cual se adoptó el Estatuto General de Puertos.
- Decreto 2324 de 1984, en particular el artículo 3º y 5º (numerales 21 y 23) sobre funciones de la DIMAR.
- Ley 336 de 1996 que establece la competencia de la Superintendencia General de Puertos en materia de control y vigilancia sobre puertos y muelles turísticos marinos.
- Decreto 101 de 2001, por el cual se reestructuró la Superintendencia General de Puertos.
- Decreto 2053 del 23 de julio de 2003. por el cual se reestructuró el Ministerio de Transporte y se reasignaron algunas funciones.

Para resolver la Sala **CONSIDERA** :

En orden a absolver la consulta formulada, debe la Sala advertir que el análisis y las consideraciones generales, así como las orientaciones que pueden formularse a partir de la consulta, no constituyen sino una mera orientación de tipo general y que, en cada caso, deberá realizarse un estudio concreto y específico de las circunstancias de hecho y de derecho que rodearon cada accidente o siniestro marítimo. En efecto, deberá examinarse concretamente, la zona en que este ocurra (mar territorial, zona económica exclusiva, alta mar), los tratados y convenios internacionales, la normatividad interna aplicable, los intereses en conflicto, la costumbre internacional marítima; condiciones todas que solo son verificables dentro del análisis particular de cada caso en concreto.

Con este entendimiento sobre el alcance del estudio que se hará, la Sala procede a realizar el análisis de los siguientes aspectos:

1. Consideraciones generales sobre la navegación y el transporte marítimo.
2. Naturaleza jurídica de la función atribuida en primera instancia a los Capitanes de Puerto y en segunda instancia al Director de la Dirección General

Marítima -Dimar- respecto a la investigación y fallo de siniestros marítimos. Línea Jurisprudencial. Efectos derivados de la naturaleza jurídica de la función.

3. Mecanismos alternativos de solución de conflictos. Aplicación en las investigaciones sobre accidentes y siniestros marítimos.

4. Seguros Marítimos. Aseguradores de Casco y Aseguradores P&I.

5. Accidente de tripulantes o pasajeros que caen al mar. Directrices de la Organización Marítima Internacional. Estado del Pabellón. Competencia a Prevención.

6. Encallamiento de buque. Abandono. Derecho de Estancia. Control de Buques en Puerto. Alcance de las atribuciones de la Dimar.

7. Embarque y desembarque de pasajeros. Otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos. Competencia de la Dimar.

7.1. Embarque y desembarque. Tipo de Actividad.

7.2. Competencia para otorgar concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.

7.2.1. Competencia para vigilar y controlar las actividades que se desarrollan en los embarcaderos o muelles turísticos.

## **1. Consideraciones Generales sobre la actividad de navegación y el transporte marítimo**

Las normas del mar y los riesgos propios de la navegación marítima han llevado a los Estados a desarrollar una normatividad especializada para garantizar no sólo la seguridad de esta actividad, sino la de la vida humana en el mar y por supuesto, la conservación del medio ambiente marino<sup>1</sup>.

Normatividad especializada cuyo particularismo y autonomía frente al derecho común, conducen a la formulación de problemas jurídicos como el planteado en la consulta, que en el fondo pone de presente la controversia sobre la existencia de una jurisdicción marítima en Colombia, y su autonomía frente a la jurisdicción civil o penal, temas que han sido históricamente fuente de debate en derecho comparado.

Es así como, en la publicación de Derecho Internacional Marítimo del profesor John Colombos, al describir el origen de los denominados Tribunales del Almirantazgo Inglés, destaca, que si bien es cierto, en principio, estos tribunales simplemente ejercían funciones administrativas, con el tiempo, debido a los conocimientos y grado de especialización exigidos para resolver los conflictos derivados del derecho del mar, se les otorgaron facultades jurisdiccionales.

***“En sus primeros comienzos, estos tribunales ‘portuarios’ o ‘marinos’ estaban sometidos a la autoridad del Almirante, que ejercía funciones de justicia del rey como guardián de los mares en todos los casos marítimos, los poderes***

---

<sup>1</sup> Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar. 1974. Convenio Internacional para prevenir la contaminación por buques 1973/1978. Ley 8 de 1980. Ley 12 de 1981

**del Almirante tuvieron que ser al principio de índole principalmente ejecutiva y disciplinaria sobre los barcos y tripulaciones bajo su mando; pero, por evolución natural, asumió luego la decisión sobre casos de piratería y presas, a lo que pronto seguiría la jurisdicción civil y criminal en general.**

*“(...) La comisión le otorgaba, además, **plenos poderes para escuchar quejas ‘en todos y cada uno de los asuntos que atañen al cargo de almirante, y entender en litigios marítimos y hacer justicia’**, y también ‘hacer todas las cosas que pertenecen de derecho a tal cargo de almirante y han de hacerse según las leyes marítimas.’”* (Negrilla fuera del texto original).<sup>2</sup>

El alcance de las facultades jurisdiccionales, desde antaño, ha sido, también un tema de controversia, en la medida en que el otorgamiento de jurisdicción a los tribunales del almirantazgo generó no pocos conflictos de competencia entre éstos y los tribunales de derecho común, veamos:

*“Reclamación de amplia jurisdicción por el Almirante:*

*“Como resultado del alto prestigio anejo a su cargo, los almirantes reclamaron tan amplia competencia civil y criminal para sus Tribunales –no sólo en cuestiones referentes al mar, son también sobre los casos surgidos en aguas interiores, y hasta en puntos de tierra adentro- que Ricardo III halló necesario promulgar en 1389 una ley que les prohibía mezclarse en asuntos ajenos a su jurisdicción. Pero dicha ley no surtió el efecto deseado de restringir la injerencia del Almirante en los casos reclamados por los tribunales de derecho común y, al cabo de dos años apenas, Ricardo III tuvo que aprobar una segunda ley, que definía en términos más concretos la jurisdicción del almirante.*

*“Tirantez entre los Tribunales de derecho común y el derecho del Almirantazgo.*

*“Sin embargo, **el largo forcejeo entre las dos jurisdicciones rivales** persistía tan intensamente como antes. Mediante continuas prohibiciones dirigidas al Tribunal del Almirante, **los Tribunales de derecho común intentaron asignarse el mayor número de causas marítimas.** Al hacerlo confiaban en la ley promulgada en 1400 por Enrique IV, que determinaba recursos complementarios contra la usurpación por parte del Tribunal del Almirantazgo, prescribiendo que ‘la ley y el derecho común se mantengan contra el Almirante y su lugarteniente, y que la parte agraviada pueda pleitear en lo civil contra quien la persigue ilícitamente’. **Por su parte, el Tribunal del Almirantazgo no se sometió sin protesta a estas prohibiciones:** la Rolls Series contiene una ordenanza mandando se realice indagación concerniente a todos aquellos que pongan pleito a cualquier mercader, marino u otra persona sometida al derecho común del país, respecto de todo lo que por derecho antiguo pertenezca al derecho marítimo’ y ordenando que el demandante, una vez convicto sea multado por el rey por su pleito ilegal y ventajoso, y además retirara su pleito del derecho común y lo llevara al Tribunal del Almirantazgo, si es que quiere llevarlo adelante.*

*“(...) La expresión ‘a thing done upon the sea’ (cosa hecha en el mar), utilizada en la ley de Ricardo III en 1389, fue ampliamente interpretada por el Tribunal del Almirantazgo hasta comprender a todos los océanos, bahías, canales, ríos, arroyos y aguas sitas más debajo de la señal de bajamar, con la sola excepción de aquellas aguas que fueren parte del cuerpo de cualquier condado de este reino. **El***

---

<sup>2</sup> Colombos, John C. Derecho Marítimo. Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid. 1961. Pág.6ss.

**tribunal intentó inclusive atraerse todos los contratos marítimos adoptando la ficción legal de que se habían extendido en el mar, cuando la realidad es que se redactaron en tierra.**

**(...) Pero a la expansión de su competencia siguieron oponiéndose los tribunales de derecho común, que a menudo se esforzaron en excluirlo hasta de asuntos que legalmente quedaban dentro de sus funciones.** <sup>3</sup>

Los antecedentes anteriores conducen a la Sala a analizar el desarrollo que en Colombia ha tenido el derecho marítimo, con el fin de establecer si jurídicamente podemos hablar, hoy por hoy, de la existencia de una jurisdicción marítima en cabeza de la Dirección General Marítima, y determinar, si la respuesta es positiva, el alcance de las facultades otorgadas a la misma.

Resta agregar a esta introducción algunas consideraciones generales, en torno a las características del transporte marítimo y de la navegación marítima que son relevantes al momento de armonizar los derechos de las partes involucradas en un accidente o siniestro marítimo y, el derecho del Estado Colombiano a exigir el cumplimiento de las disposiciones vigentes.

El transporte en general y el transporte marítimo en particular, ha sido considerado en nuestra legislación, como un servicio público, cuya prestación debe atender a estándares de calidad y seguridad acordes con los riesgos que están insitos en su operación.

Es así como la ley 105 de 1993, señala en su artículo 3º:

**“ (...) 2) Del carácter de servicio público del transporte. “La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.”**

En concordancia con lo anterior, el artículo 70 de la ley 336 de 1996, prevé:

**“El modo de transporte marítimo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose por las normas que regulan su operación, y en lo no contemplado en ellas se aplicarán las de la presente ley.”**

Siendo la seguridad uno de los pilares o principios fundamentales de este modo de transporte, resulta claro a la luz de la normatividad vigente, que la autoridad marítima nacional –DIMAR- está llamada a desarrollar funciones, típicamente, consideradas como de policía administrativa, entre las que se cuentan, el controlar el tráfico marítimo, autorizar la operación de naves y artefactos navales en aguas colombianas, autorizar y controlar actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales, autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de actividades marítimas, etc, las cuales pueden tener relación directa al momento de establecer la responsabilidad que le cabe a cada una de las partes involucradas en un siniestro marítimo.

No obstante su conexidad, la Sala no se detendrá en el análisis de cada una de las funciones de ésta entidad, en la medida en que la controversia jurídica versa, únicamente, sobre el conocimiento y fallo de investigaciones por accidentes

---

<sup>3</sup> *Ibidem* pág.8 y 9

marítimos y el otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles marítimos.

De otra parte, cabe agregar que al igual que la aviación, la navegación está considerada como una actividad peligrosa, calificación que es de suma importancia para la autoridad encargada de analizar la responsabilidad civil extracontractual que se pueda derivar, para el propietario, el armador o el capitán del buque frente a la ocurrencia de un accidente o siniestro marítimo.

## **2. Naturaleza jurídica de la función atribuida en primera instancia a los Capitanes de Puerto y en segunda instancia al Director de la Dirección General Marítima -Dimar- respecto a la investigación y fallo de siniestros marítimos. Línea Jurisprudencial.**

### **2.1. PROBLEMAS JURÍDICOS**

En la investigación que efectuó la Sala, se encontró un estudio, en el cual, se formulan los problemas jurídicos que surgen en torno a la naturaleza de las funciones de la Dirección General Marítima para investigar y fallar en los casos de accidentes y siniestros marítimos, que en concepto de esta Sala permiten precisar la problemática que llevó a esa entidad a formular la consulta, pues los efectos que se derivan de considerar que el fallo que la DIMAR profiera en estos casos, es de naturaleza administrativa, policiva dentro un proceso civil de policía o jurisdiccional son diametralmente distintos.

*“¿Existe unanimidad en los precedentes jurisprudenciales analizados a cerca de la precisa naturaleza jurídica de las investigaciones y de los fallos que profiere la autoridad marítima al culminarlas?”*

*“¿Son actuaciones administrativas sometidas, por ende, al control de la jurisdicción contenciosa administrativa?”*

*“¿Son juicios policivos civiles, excluidos del control contencioso administrativo (artículo 82, inciso 3º C.C.A.) pero que tampoco hacen tránsito a cosa juzgada desde el punto de vista material y tampoco prestan mérito ejecutivo?”*

*“¿O se trata de verdaderas decisiones judiciales, con vocación para hacer tránsito a cosa juzgada y prestar mérito ejecutivo, proferidas por la autoridad marítima con base en el artículo 116 de la Constitución Política? En este último caso. ¿Cuál sería entonces el alcance de estos fallos?”<sup>4</sup>*

Con el fin de resolver los problemas jurídicos planteados, es necesario establecer el marco constitucional y legal de la consulta, así como, referirse a los antecedentes jurisprudenciales sobre el tema, en los cuales, como se podrá apreciar a continuación, *“no existe unidad de criterio sobre la naturaleza de esta función de la autoridad marítima. En efecto, en algunos casos se la ha considerado como una actuación administrativa, en otros como juicios policivos civiles y otras veces ha sido calificada como una verdadera actuación judicial.”<sup>5</sup>*

---

<sup>4</sup> Guzmán E., José Vicente. “La jurisdicción marítima en Colombia”. Universidad Externado de Colombia.

<sup>5</sup> *Ibidem*

## 2.2. MARCO CONSTITUCIONAL

El análisis de la Sala sobre la naturaleza jurídica de la función asignada a la DIMAR para conocer y fallar sobre accidentes o siniestros marítimos, **parte de la base de que la actual Constitución permite de manera excepcional que las autoridades administrativas desarrollen funciones jurisdiccionales.**

La anterior precisión, obedece a que los pronunciamientos judiciales proferidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, como era natural y obvio, tenían como presupuesto base la división de los poderes públicos dentro de la cual, no cabía que la autoridad administrativa tuviera a su cargo funciones diferentes a cumplir y hacer cumplir la ley.

Señala el artículo 116 de la Carta:

*“Artículo 116.- La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administrarán justicia. También lo hace la justicia penal militar.*

*“El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.*

**“Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.** Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.” (Negrilla fuera del texto original).

La Corte Constitucional en sentencia C-1071 del 2002, al pronunciarse sobre las facultades judiciales en cabeza de las entidades administrativas señala, que dado su carácter excepcional, su alcance está expresamente delimitado a lo previsto por el legislador, en cada caso:

Dijo la Corte:

***“Según el artículo 116 de la Carta, las facultades judiciales en cabeza de entidades administrativas son excepcionales. Por ello, la interpretación del alcance de las facultades judiciales radicadas en autoridades administrativas debe ser siempre restrictiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de convertir la excepción en regla. En tales circunstancias, y tal y como esta Corporación lo ha señalado, a menos que el legislador haya establecido expresamente con precisión y especificidad que las funciones ejercidas por una autoridad administrativa son jurisdiccionales, el intérprete deberá asumir que son funciones administrativas.***

***“Una interpretación constitucional sistemática del artículo 116 de la Constitución, que permite que algunas autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales, lleva a la conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos que son exigidos a los jueces en general: el haber sido asignado por la ley para conocer de asuntos delimitados por ella misma con anterioridad a los hechos que deba conocer, y contar con independencia e imparcialidad”<sup>6</sup>*** (Negrilla fuera del texto original).

---

<sup>6</sup> En la sentencia se hace referencia a la sentencia de la Corte Constitucional C-649 de 2001.

Surge entonces, una nueva pregunta en el caso objeto de estudio, ¿el Legislador extraordinario especificó con suficiente claridad que las atribuciones conferidas a la Dimar son judiciales? ¿En qué consiste el grado de precisión a que se refiere la disposición constitucional del artículo 116?

El precitado fallo de la Corte Constitucional C-1071, arroja algunas luces sobre el punto, en la medida en que en dicha sentencia al analizar un caso similar, sobre atribuciones jurisdiccionales conferidas a la Superintendencia de Industria y Comercio, en el cual, a pesar de que en la ley 446 de 1998 no se señaló expresamente que dichas atribuciones fueran judiciales, la Corte concluyó, luego de una interpretación sistemática que las atribuciones conferidas en materia de protección al consumidor a la Superintendencia de Industria y Comercio eran de naturaleza jurisdiccional.

En consecuencia, el análisis de la exigencia de la Carta para el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas, consistente en que éstas deben estar claramente delimitadas en la ley, debe obedecer a una interpretación razonable de las normas que la consagran, las cuales deben propender por garantizar los principios de imparcialidad, el derecho de defensa, doble instancia y cosa juzgada propios de la administración de justicia y, no al simple análisis formal de la disposición que taxativamente lo consagre.

### 2.3. Marco Legal. Antecedentes.

En la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia No. 3 del 29 de marzo de 1982, esa Corporación hizo un recuento histórico sobre la normatividad vigente en materia de investigación sobre siniestros marítimos, que por resultar ilustrativa sobre los antecedentes legales de las facultades que actualmente tiene la Dimar, se transcribe parcialmente a continuación:

*“El artículo 426 del Código de Aduana, ley 79 de 1931, regula las funciones del Capitán de Resguardo, atribuyéndole en el inciso **2º la facultad de conocer y fallar los asuntos de avería causados por naves** en aguas de su jurisdicción. Con posterioridad, en diciembre de 1952, se dictó el Decreto número 3183, por el cual se organizó la Marina Mercante Colombiana, el cual fue adoptado como ley por la 141 de 1961. Si se observa este Decreto, se tiene que él, en sus diferentes capítulos, constituye una regulación completa de toda la materia, y que en su parte particular establece lo siguiente: fija como atribución de la Marina Mercante la de dar curso a las apelaciones y **consultas de los fallos pronunciados por los Capitanes de Puerto** - ya no se habla de Capitán de Resguardo- para investigar y fallar en primer grado “las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la marina mercante; lo que lleva a concluir que este Decreto y estas disposiciones en particular sustituyen el artículo 426 del Código de Aduanas que, por lo tanto, dejaba de tener vigencia a partir de este Decreto.*

*“(…) Años después, en 1971, en virtud de autorizaciones de la ley 7 de 1970, se dictó el Decreto 2349, que creó la Dirección General Marítima y Portuaria, en reemplazo de la Dirección de la Marina Mercante Colombiana, y reglamentó nuevamente la materia.”*

Por lo tanto, la facultad de investigar y fallar los siniestros marítimos, tal y como se afirma posteriormente por la misma Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985, ésta *“no es una atribución nueva para la Dirección General Marítima y Portuaria; tal atribución la venía ejerciendo desde su creación por habérsela otorgado el Decreto 2349 de 1971 (...).”*<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985. Ref. Proceso No. 1306. Norma acusada Decreto 2324 de 1984.

Para mayor comprensión del tema, a continuación se presenta un cuadro comparativo sobre las disposiciones del decreto ley de creación y del decreto ley actualmente vigente –Decreto ley 2324 de 1984, en torno a la facultad de investigación y fallo de siniestros y accidentes marítimos.

ASPECTOS RELEVANTES	DECRETO LEY 2349 DE 1971	DECRETO LEY 2324 DE 1984
<b>Naturaleza de la Dimar</b>	“Créase la Dirección General Marítima y Portuaria, en reemplazo de la Dirección de Marina Mercante Colombiana, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, Armada Nacional (...) (Art. 1)	“La Dirección General Marítima y <u>Portuaria</u> <sup>8</sup> es una <b>dependencia</b> del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional, cuya organización y funciones se regirán por las normas que establece el presente decreto y por los reglamentos que se expidan para su cumplimiento”. (art.1).
<b>Objeto</b>	(...) “tendrá como objetivos la dirección de la marina mercante, la <b>investigación marítima</b> y la regulación y control del transporte marítimo internacional y de cabotaje, así como también los puertos del país.” (Art. 1).	“La dirección general marítima y <u>portuaria</u> <sup>9</sup> es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos que señala este Decreto y los reglamentos que se expidan (...)”.
<b>Funciones en materia de investigación y fallo de siniestros marítimos</b>	“Art. 4º. Son funciones del Director General.- (...) <p>8) Fallar en segundo grado las apelaciones y consultas de las providencias dictadas en primer grado por las capitanías de Puerto.” (...)</p>	“Art.5º.- La Dirección General Marítima y <u>portuaria</u> <sup>10</sup> tiene las siguientes funciones: (...) <p>“27) Adelantar y fallar las investigaciones por violación de las normas de la marina mercante, <b>por siniestros marítimos</b>, por violación a las normas de la reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, <u>por violación a otras normas que regulan las actividades marítimas</u><sup>11</sup> e imponer sanciones.”.</p> <p>Art. 11.- Son funciones del Director General:- 5º.) Imponer multas o sanciones contempladas por la ley, los</p>

<sup>8</sup> Derogado por la ley 1 de 1991

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Párrafo declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Sentencia C-212 DE 1994, por violar el requisito del artículo 116 de la Constitución, en la medida en que las facultades jurisdiccionales conferidas a las autoridades administrativas debían ser precisas.

	<p>“Art. 9.- Son funciones de las Capitanías de Puerto.- 1) Ejercer la autoridad marítima y portuaria en su jurisdicción. (...)”</p> <p>“9) Investigar, aún de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la marina mercante colombiana y dictar fallo de primer grado”.</p>	<p>decretos y conocer por vía de apelación de las que impongan los capitanes de puerto.</p> <p><b>“6º. Conocer y fallar en segunda instancia de los procesos por accidentes o siniestros marítimos.</b></p> <p>“Art. 20.- Son funciones de las Capitanías de Puerto.1) Ejercer la autoridad marítima y portuaria<sup>12</sup> en su jurisdicción.</p> <p>“8) Investigar, aún de oficio, los siniestros y accidentes marítimos, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la marina mercante colombiana y dictar fallos de primer grado e imponer las sanciones respectivas”.</p>
<p><b>Procedimiento Investigaciones por accidentes y siniestros marítimos.</b></p>	<p>“Art. 37.- Las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos de naves y artefactos navales se adelantarán y fallarán de acuerdo con las disposiciones del presente decreto.</p> <p>“Art. 38.- Se considera accidente o siniestro marítimo el definido como tal por los tratados, convenios y la costumbre internacional y nacional.</p> <p>“Art. 39.- Serán autoridades para el cumplimiento de las normas que se dictan en este Decreto, el Capitán de Puerto en primer</p>	<p>“Art.25.- Las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos que involucren naves y artefactos navales o plataformas o estructuras marinas, se adelantarán y fallarán de acuerdo con las disposiciones del presente decreto.</p> <p>“Art. 26.- Se considera accidentes o siniestros marítimos los definidos como tales por la ley, por los tratados internacionales, por los convenios internacionales, <b>estén o no suscritos por Colombia y por la costumbre nacional o internacional.</b> Para los efectos del presente decreto son accidentes o siniestros marítimos, sin que se limite a ellos, los siguientes: a) el naufragio, b) el encaramiento, c) el abordaje, d) la explosión o el incendio de naves o artefactos navales o estructuras o plataformas marinas, e) la arribada forzada, f) la contaminación marina, al igual que toda situación que origine un riesgo grave de contaminación marina y g) los daños causados por naves o artefactos navales a instalaciones portuarias.”.</p> <p>“Art. 27.- Competencia para la investigación y fallo de los accidentes o siniestros marítimos ocurridos dentro del área de</p>

<sup>12</sup> Se entiende modificada en tanto resulta contraria, por la ley 1 de 1991, y las demás normas que la modifiquen o adicionen.

	<p>grado y el Director General Marítimo y Portuario, en segundo grado.</p> <p>“Art.40.- Para asesorar las investigaciones por accidentes marítimos de embarcaciones y artefactos navales de cualquier nacionalidad ocurridos en aguas jurisdiccionales o en puerto, y de naves y artefactos navales colombianas en alta mar, constitúyase un Tribunal de Capitanes en cada uno de los puertos de primera categoría.(...)”.</p> <p>“41.- La designación del Tribunal de Capitanes (...) es de forzosa aceptación a menos de que exista <b>causal de impedimento, prevista para los auxiliares de la justicia.</b></p> <p>“Art. 47.- Todos los declarantes, peritos e intérpretes serán juramentados de acuerdo las formalidades del <b>Código de Procedimiento Penal.</b></p>	<p>jurisdicción establecida en el artículo 2º del presente decreto, serán competentes el respectivo Capitán de Puerto en Primera Instancia y el Director General Marítimo en segunda instancia.”</p> <p>“Art. 28.- Para asesorar las investigaciones por accidentes marítimos el Capitán de Puerto podrá constituir un Tribunal de Capitanes .(...)”</p> <p>“Art. 29- Designación.- (..) El cargo es de forzosa aceptación, a menos de que exista causal de impedimento de las previstas para <b>los auxiliares de la justicia.</b> (...)</p> <p>Art. 30.- El Capitán de Puerto y los miembros del Tribunal de Capitanes son recusables por las causales previstas para los jueces <b>en el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil.</b> (...)</p> <p>“Art. 37.- Primera audiencia.- (...) 7) De inmediato procederá además de fijar el monto de la garantía que las partes deben otorgar según sea el caso y especialmente para los buques o naves que sean parte de la investigación a los cuales se les autorizará el zarpe cuando hayan constituido garantía suficiente <b>para responder por los daños y costas del juicio,</b> como más adelante se expresa.</p> <p>“Art.38.- (...) Parágrafo.- Los capitanes de la nave o naves que hayan sufrido siniestro o accidente, así como las partes interesadas o inculpadas, <b>deberán ser representados conforme a los capítulos IV y V del Título VI Libro I del Código de Procedimiento Civil.</b></p> <p>“Art. 39.- Los miembros del Tribunal de Capitanes, los declarantes, testigos, peritos traductores serán juramentados de acuerdo <b>con las</b></p>
--	--	--

	<p>“Art. 48.- (...) Las pruebas se practicarán en audiencia. Para el trámite de éstas y elaboración de las actas se aplicará lo dispuesto en el <b>título XIII del Código de Procedimiento Civil</b>. Las pruebas se apreciarán de acuerdo a <b>las reglas de la sana crítica</b>, y el Capitán de Puerto podrá decretar de oficio las que considere convenientes para el esclarecimiento de los hechos”.</p> <p>“Art. 53.- El fallo se dictará de acuerdo a lo expuesto en el <b>título XIV del Código de Procedimiento Civil</b>”.</p> <p>“Art. 63.- Contra <b>la sentencia</b> sólo existe el recurso de apelación (...).</p> <p>“Art. 64.- Tanto la <b>sentencia de primera instancia como la de segunda</b> podrán aclararse, corregirse y adicionarse en los casos y términos que establece el <b>Título XIV, Capítulo III del Código de Procedimiento Civil</b>.</p>	<p><b>formalidades del Código de Procedimiento Civil.</b></p> <p>Art. 42.- <i>Apreciación de las pruebas.- Las pruebas se apreciarán de acuerdo con las reglas de la sana crítica y el capitán de puerto podrá decretar de oficio las que considere convenientes para el esclarecimiento de los hechos.</i> (...)</p> <p>“Art. 48.- <b>Contenido de los fallos.- los fallos serán motivados, debiendo hacer la declaración de culpabilidad y responsabilidad con respecto a los accidentes investigados, si es que a ello hubiere lugar y, determinar el avalúo de los daños ocurridos con tal motivo.</b> Así mismo, impondrá las sanciones o multas que fueren del caso si se comprobaren violaciones a las normas o reglamentos que regulan las actividades marítimas.</p> <p>“Art. 52.- <b>Contra las providencias o fallos</b> que dicte el Capitán de Puerto existen los recursos de reposición y apelación.”</p> <p>Art. 56.- <b>Los recursos deberán reunir los requisitos de que trata el Código Contencioso Administrativo (...)</b></p> <p>Art. 57.- <i>Los fallos de primera instancia serán consultados al Director General Marítimo, cuando no se interponga oportunamente el recurso de apelación. (...)</i></p> <p>“Art. 63.- <i>Los recursos se concederán en efecto suspensivo.</i></p> <p>Art. 64.- <b><u>Aclaración y Corrección de la Sentencia.- Tanto la sentencia de primera instancia como la de segunda podrán aclararse, corregirse y adicionarse en los casos y términos que establecen los artículos 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento Civil.</u></b></p>
--	---	---

	<p>“Art. 65.- <b>La sentencia de segunda instancia debe remitirse a la capitanía del puerto para su cumplimiento y archivo.</b></p> <p>“Art. 66.- <b>Las Capitanías de Puerto que no sean de primera categoría, tan sólo tendrán la función instructora (...)</b>”</p> <p>“Art. 70.- <b>Las expensas y costas que resulten del proceso se regirán por lo dispuesto en los títulos XIX y XX del Código de Procedimiento Civil.</b></p>	<p>“Art. 65.- <b>La sentencia de segunda instancia debe remitirse a la capitanía del puerto respectiva para su cumplimiento y archivo.</b></p> <p>“Art. 67.- <b>Las Capitanías de Segunda Categoría sólo tendrán la función instructora (...)</b>”</p> <p>“Art. 71.- <b>Las expensas y costas que resulten del proceso se regirán por lo dispuesto en los títulos XIX y XX del Libro II del Código de Procedimiento Civil.</b>”(*)</p>
--	---	--

(\*) (Negritas fuera del texto original)

El cuadro comparativo permite concluir que el legislador extraordinario de 1984, en el Decreto 2324, al atribuirle a la Dirección General Marítima y Portuaria, actualmente, Dirección General Marítima, facultades para investigar y fallar sobre siniestros o accidentes marítimos conservó, en líneas generales, el espíritu de las disposiciones del Decreto 2349 de 1971, es así como:

- a) La facultad para investigar y fallar sobre los accidentes o siniestros marítimos, está tipificada en forma similar en los dos decretos. El decreto 2324 de 1984, simplemente hizo una *“redefinición con mayor precisión y detalle”*<sup>13</sup>.
- b) El procedimiento previsto tiene en cuenta la índole de negocios e intereses económicos que se manejan en el tema marítimo, de ahí que el legislador conserve los mecanismos legales que permiten que el proceso desarrolle en la forma expedita que amerita el tránsito naval internacional (términos cortos art. 35 y ss del Decreto ley 2324 de 1984) y los costos que pueden derivarse de un stand by.
- c) El procedimiento tiene en cuenta la especial naturaleza de los hechos que se investigan, que exige conocimientos y pericias especializadas.
- d) En lo no previsto en las normas especiales que rigen este tipo de investigaciones, el Código de Procedimiento Civil es el código aplicable y no el Código Contencioso Administrativo (que rige las actuaciones administrativas).
- e) Las modificaciones en materia de procedimiento tienden a garantizar el derecho de defensa, *“a ello atiende la reglamentación más pormenorizada que en el decreto 2349”*<sup>14</sup>, sobre las diferentes etapas del proceso investigativo, reglamentación en materia probatoria, etc.
- f) Los fallos tienen la virtualidad de poner fin a las controversias que surgen como producto de la ocurrencia de los diferentes tipos de siniestros marítimos, determinan la responsabilidad del siniestro y el avalúo de los daños generados, aunque el legislador no les haya atribuido en forma expresa, como si lo hacía la ley de Aduanas de 1931, mérito ejecutivo.

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia No.63 de 1985.

<sup>14</sup> Ibidem

Por lo tanto, es claro que las modificaciones del legislador extraordinario no fueron determinantes para modificar la jurisprudencia.

## 2.4. Tendencias Jurisprudenciales

Con el fin de establecer la tendencia jurisprudencial de las diferentes corporaciones sobre el tema objeto en estudio, la Sala presentará lo más brevemente posible, los aspectos más importantes de las diferentes sentencias proferidas por las tres corporaciones, siguiendo un orden cronológico, trabajo que contó con dos valiosas fuentes bibliográficas: las publicaciones recientemente realizadas por la DIMAR<sup>15</sup> sobre normatividad y jurisprudencia Marítima Colombiana, y el libro del profesor de derecho marítimo, doctor José Vicente Guzmán.

### a) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 22 de septiembre de 1970. Expediente No. 1206.

**Normas vigentes:** Ley 79 de 1931 - Código de Aduanas<sup>16</sup>. Decreto 3138 de 1952.

**Caso :** abordaje y hundimiento de una nave.

**Tesis:** los fallos sobre siniestros marítimos **no son una actividad administrativa sino policiva o jurisdiccional**, extraña a la competencia del Consejo.

Al resolver el caso particular, el Consejo de Estado con fundamento en las normas vigentes, que le otorgaban mérito ejecutivo al fallo proferido por las Capitanías de Puerto, manifestó:

*“El hecho que originó la intervención de la Capitanía de Puerto, el abordaje y consiguiente naufragio de una de las naves, ocurrió entre particulares; los daños y los perjuicios fueron sufridos por uno de estos particulares o por ambos; el culpable del siniestro será aquel a quien se le demuestre haberlo producido por descuido, infracción o desconocimiento de las normas pertinentes sobre la materia. Y la investigación de la autoridad portuaria se encamina a levantar la investigación correspondiente para deducir la responsabilidad de quien la tenga y luego de deducida, condenar al responsable al pago de los daños, las costas, etc.*

*“Esto indica a las claras que la clase de providencia cuya nulidad se demanda, es de aquella que no puede ser conocida, ni fallada por la jurisdicción contencioso administrativa.”*

### b) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 1976. Expediente No. 1590.

**Caso :** Colisión de nave con el muelle.

**Normas vigentes:** Ley 79 de 1931, Decreto 3183 de 1962, Código de Comercio y el Decreto 2349 de 1971.

---

<sup>15</sup> Edición 2002, 2003 y 2004

<sup>16</sup> El Código de Aduanas establecía que los Capitanes de Puerto tenían la facultad de fallar **“breve y sumariamente** los asuntos de avería causados por naves o embarcaciones de cualquier clase a otras embarcaciones en las aguas de su jurisdicción, agregando que la estimación que haga de los daños causados y de las costas sufridas **prestará mérito ejecutivo** ante los jueces competentes por razón de jurisdicción y cuantía.”

**Tesis:** Las controversias sobre siniestros marítimos, determinación de la responsabilidad y condena a la respectiva indemnización de los daños, escapa a la competencia del Consejo de Estado. Son funciones jurisdiccionales y verdaderas sentencias. Cabe señalar que en la parte considerativa de la sentencia inhibitoria se destaca como precedente la sentencia proferida en el año de 1970, que aludía al poder de policía de la Dirección.

Algunos apartes de esta providencia son los siguientes:

*(...) A partir de la vigencia del nuevo Código de Comercio (artículos 1429 y 1431) y del Decreto ley 2349 de 1971, ya examinados, no queda **duda que dicha competencia está atribuida a la “autoridad marítima” y no a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa;***

*“Por último, porque **dada la especial naturaleza de los accidentes y siniestros marinos** y la variedad de sujetos de derecho que intervienen o pueden intervenir en tales hechos, la diversidad de competencias o **de fueros, dividiría la contención de la causa y demeritaría, hasta hacerla nugatoria, la autoridad de la cosa juzgada, ante la posibilidad de fallos contradictorios sobre un mismo siniestro o accidente.**”*

*“Se impone, entonces, como conclusión final, que los fallos expedidos por el Capitán de Puerto de Buenaventura y por la Dirección de Marina Mercante colombiana, éste último, confirmatorio de aquel, tienen fuerza de cosa juzgada, prestan mérito ejecutivo ante los jueces competentes y, agota por consumación, legalmente, la jurisdicción del Estado, **haciendo imposible una nueva controversia entre las mismas partes y por la misma causa.**”*

**c) Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 3 del 29 de marzo de 1982. Expediente No. 886.**

**Demanda de inexecutableidad:** Artículo 426 de la ley 79 de 1931 (Código de Aduanas); literal h) del artículo 7º del Decreto Legislativo No. 3138 de 1952, la ley 141 de 1961 (por la cual se adoptó como legislación permanente el Decreto 3138; el Decreto ley 2349 de 1971: artículos 3º, en su numeral 18, en la parte que dice “fallos pronunciados”; el artículo 4º., numeral 8, en la parte que dice “fallar en segundo grado”; el artículo 9 numeral 9, en el aparte que dice “y dictar fallo de primer grado”.

**Argumentos de la demanda:** las normas acusadas son violatorias de la Constitución, ya que atentan contra el equilibrio y la separación de las ramas del poder público consagradas en el artículo 55 de la Carta.

**Tesis:** La actuación de la autoridad marítima en la investigación y fallo de los accidentes marítimos es **típicamente policiva** destinada a controlar el movimiento de las naves en los puertos y esclarecer los accidentes que en tal movimiento se puedan producir.

A continuación se transcriben algunos de las consideraciones más relevantes al tema objeto de estudio:

*“Se trata, pues, en esencia de funciones de policivas que se han dado a la Dirección General Marítima y Portuaria, como organismo del Ministerio de Defensa. Las normas correspondientes, objeto de la acusación, ostentan esa*

*naturaleza jurídica en razón a su materia y su objetivo., el cual, tal como lo indica el Decreto extraordinario es fundamentalmente, de investigación de accidentes o siniestros marítimos de naves y artefactos navales.*

*“La competencia conferida a la Dirección General Marítima y Portuaria para conocer de los accidentes marítimos con fines investigativos, es condición esencial para el ejercicio de las funciones aludidas, **pero además implica jurisdicción.**”*

*“Ciertas **actuaciones de policía**, como las que disponen las normas sobre investigación de accidentes marítimos, suponen jurisdicción en su órbita propia y, en consecuencia, capacidad para conocer y decidir sobre ellos. De ahí que haya sido necesario establecer un procedimiento para su desarrollo.*

*(...) “las actuaciones de la Dirección General Marítima y Portuaria no tienen carácter judicial, aunque ofrezcan características de jurisdiccionales, en cuanto gestoras de un proceso investigativo necesario para establecer si se cumplieron o no las normas de la Marina Mercante sobre la Navegación y las circunstancias materiales y humanas de los accidentes marítimos que hayan ocurrido.” (Negrilla fuera del texto original):*

La sentencia objeto de estudio, además de apartarse expresamente de la providencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 8 de junio de 1976, en la cual se consideró como jurisdiccional la facultad de investigar y fallar sobre accidentes y siniestros marítimos, fue objeto de polémica al interior de la Corte Suprema de Justicia, el salvamento de voto, así lo confirma, al apartarse de la posición mayoritaria:

*“(...) **No es órbita constitucional del poder de policía definir el derecho litigioso, que es función propia de los jueces de la República; el poder de policía, lo ha afirmado la doctrina de la Corte, se encuentra orientado, a la guarda de la seguridad y el orden, a mantener el statu quo, pero en manera alguna está dentro de la órbita decidir, con fuerza vinculante, las controversias judiciales.**” (Negrilla fuera del texto original).*

**d) Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 13 de diciembre de 1983. Expediente No. 3834.**

**Normas vigentes:** Decreto .2349 de 1971. Se demandó a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho una resolución de la DIMAR en un conflicto marítimo.

**Tesis:** Las decisiones de la jurisdicción marítima constituyen jurisdicción especial marítima de responsabilidad civil extracontractual, que está *“acorde con el artículo 58 de la Constitución que claramente determina que administran justicia en Colombia a más de las agencias jurisdiccionales existentes y tradicionales como la Corte Suprema, etc, los “demás tribunales y juzgados que establezca la ley”.*

**e) Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985. Ref. Proceso No. 1306.**

**Norma demandada:** Decreto 2324 de 1984 que derogó el Decreto 2349 de 1971. Entre las normas demandadas se encuentran el numeral 27 del artículo 5º y las que hacen alusión a la facultad de fallar sobre siniestros y accidentes marítimos.

**Tesis:** La facultad de la autoridad marítima en materia de fallos sobre siniestros marítimos es una facultad propia del poder de policía administrativa y no del poder judicial aunque participe de algunas de sus características.

En particular, sobre el procedimiento para investigar los siniestros, señaló la Corte:

*“La Corte reitera el carácter puramente policivo y no judicial de los procedimientos y sanciones nuevamente consagrados en los títulos IV y V del Decreto 2324 de 1984”.*

En esta providencia, volvió a salvar el voto el magistrado doctor Alberto Ospina Botero, en esa oportunidad ratificó su posición sobre la naturaleza jurisdiccional de los fallos de la Dirección, así como, sobre la falta de competencia del legislador extraordinario para legislar sobre algunos temas, *“entre ellos disciplinar la competencia para fallar todo lo tocante con accidentes y siniestros marítimos, determinar qué se entiende por éstos, y fijar, a manera de código ritual o de procedimiento, cómo se sustancia y deciden dichas causas.”* (Negrilla fuera del texto original).

**f) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia No. 3930 del 10 de septiembre de 1987.**

**Caso:** Demanda de Nulidad y Restablecimiento del derecho por el hundimiento de una motonave.

**Tesis :** La providencia se fundamentó en el fallo de la Corte Suprema de Justicia del año 1982, para sostener que los fallos de la autoridad marítima en materia de siniestros o accidentes marítimos son juicios de policía.

**g) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia No. 227 del 27 de marzo de 1989.**

**Normas vigentes:** Decreto 2349 de 1971.

**Caso:** Hundimiento de nave, el 3 de marzo de 1983 en la bahía de Cartagena

**Tesis:** Se declaró la nulidad de la actuación judicial por falta de competencia en los términos del artículo 82 del C.C.A., por tratarse de una función jurisdiccional ejercida en un juicio civil de policía. Los fallos se diferencian claramente de los actos administrativos unilaterales proferidos en ejercicio de funciones administrativas.

Argumentó en esa oportunidad la Corporación en torno a la falta de competencia para decidir sobre estos asuntos:

*“Son funciones estrictamente jurisdiccionales las que cumplen las capitanías de puerto y la dirección general marítima y portuaria en los eventos como el que ocupa la atención de la Sala, y verdaderas sentencias, no solamente por su forma sino por su contenido, las que ellas expiden en tales casos, en forma tal que los términos empleados por el Decreto 2349 de 1971 no pueden prestarse a equívocos.*

*Como providencias de fondo que son las que profieren esas autoridades ponen fin a un proceso, teniendo por lo mismo vocación de hacer tránsito a cosa*

**juzgada, más aún en tratándose de la definición a ese nivel de controversias entre particulares** como ocurre en el caso de autos, donde aparecen enfrentados el capitán del remolcador (...) y solidariamente su armador Silverio Minervini Spaccavento con la empresa “Servicios de Botes Marítimos –SERMAR LTDA.-, Dow Química de Colombia S.A. y Dow colombiana S.A..

**“Obviamente que las autoridades marítimas y portuarias ejercen actividades administrativas en sus funciones de control y vigilancia de la actividad marítima, pero fuera de ellas con toda nitidez se establece en el Decreto 2349 de 1971, cumplen funciones jurisdiccionales** a través de procedimientos y actuaciones que, como bien lo expresa el señor apoderado de las sociedades Dow Química de Colombia S.A. y Dow Colombiana S.A. no pueden mutarse en administrativas por interpretación jurisprudencial.

**“El artículo 82 del C.C.A., en su último inciso sustrae de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el juzgamiento de providencias dictadas en juicios de policía de carácter** penal y civil. Y en el caso presente conforme la normatividad del Decreto ley 2349 de 1971 que aquí se ha mencionado, puede afirmarse que la actividad marítima y portuaria cumplida en el caso que dio origen al presente proceso, tiene las características de un juicio policivo civil, no pudiendo **por lo mismo asimilarse los actos acusados a los actos administrativos unilaterales**, puesto que a través de ellos se ha definido una controversia civil, o comercial, entre particulares.”“Ahora bien, el mismo Código Contencioso Administrativo, en el numeral 5º, de su artículo 128 atribuyó al Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo y en única instancia el conocimiento de los procesos “...relativos a la navegación marítima, fluvial o aérea, en que se ventilen cuestiones de índole administrativo.”.

**h) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 14 de febrero de 1990. Expediente No. 228.**

**Caso:** Colisión o abordaje de una motonave colombiana y un buque remolcador de bandera Panameña.

**Tesis:** La facultad de la autoridad marítima para investigar y fallar sobre siniestros o accidentes marítimos es de carácter eminentemente jurisdiccional y no administrativa.

*“Igualmente conviene traer a colación el más reciente pronunciamiento de esta Sala, de fecha 12 de febrero en el cual se dijo entre otras cosas y en relación con un caso similar, lo siguiente:*

*“Es incuestionable que la Administración despliega en el evento sublite una actividad eminentemente jurisdiccional y no administrativa, ya que ésta se distingue por satisfacer intereses propios de la administración y en cambio aquélla por su naturaleza **soluciona intereses concretos de terceros**. Que es lo que sucede en el caso litigioso. Los funcionarios marítimos de que se ha dado cuenta cuando intervienen en la investigación tendiente a establecer la responsabilidad en un accidente de naves y artefactos marítimos definen, como lo hace un juez como lo hicieron ahora, a quién se le puede atribuir la autoría o si ésta es de varios compartida. **Entonces no cumple el administrador un cometido inherente a su función propia de prestar un servicio público o evacuar una necesidad de la comunidad, sino que, como se ha dicho, dirime una contención de carácter privado imputando la responsabilidad del siniestro a quien correspondiere. En condiciones tales de su quehacer el jurisdiccional.***

**“Al respecto el profesor Devis Echandía expresa sobre el tema: ‘El concepto de Hugo Rocco se aproxima al de Carnelutti cuando dice que el Estado, dentro de los límites que el derecho fija persigue un interés, desarrolla una actividad administrativa, al paso que cuando interviene para la satisfacción de intereses que no son suyos, sino de particulares y otras actividades que por sí misma no pueden lograrlo, existe jurisdicción: que administrar es dar intereses propios y perseguir fines directos y hacer justicia es intervenir en el interés de otros y perseguir un fin indirecto.’”** (Negrilla fuera del texto original).

**i) Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-212 del 28 de abril de 1994. Expediente No. D-319.**

**Norma demanda:** Decreto ley 2324 de 1984

**Tesis :** Las capitanías de puerto y la DIMAR al investigar y fallar accidentes y siniestros marítimos desarrollan, a la luz de la Constitución de 1991, una función que es eminentemente de carácter jurisdiccional.

Los fundamentos de orden constitucional en los que se basa la Corte Constitucional para sustentar esta posición son:

**“Los órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, con lo cual elimina todo criterio absoluto en cuya virtud cada rama u órgano tenga que actuar forzosamente dentro de marcos exclusivos, rígidos e impermeables. Se trata, **más bien, de lograr un equilibrio que impida la concentración y el abuso del poder pero que a la vez permita, en virtud de una razonable flexibilidad, conjugar los esfuerzos de quienes lo ejercen con miras al logro de las metas comunes. Únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos.****

**“En lo atinente a la segunda función indicada (numeral 27 del artículo 5º) **si existe una atribución de competencias judiciales pero ella, en su mayor parte, encaja en las previsiones del artículo 116 de la Constitución, en cuanto las materias a las que se contrae la función atribuida están claramente determinadas en la norma –investigaciones por violación de las normas de la Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marítimo y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, e imposición de las sanciones correspondientes.****

**“La única parte del numeral 27 que resulta contraria a lo preceptuado por la Constitución es aquella en la cual se atribuye a la Dirección General Marítima y Portuaria la función de adelantar y fallar investigaciones por “violación de otras normas que regulen actividades marítimas”, pues se trata de una función indefinida que, por ello, choca abiertamente con la precisión exigida en el **artículo 116 de la Carta para poder radicar en cabeza de las autoridades administrativas funciones de carácter jurisdiccional.**<sup>17</sup>**

<sup>17</sup> Nota: la inexequibilidad no cobija el tema de los fallos sobre siniestros marítimos sino la indeterminación que se deduce de la expresión “otras normas”.

(...) *“las normas atacadas han determinado con claridad cuáles son las autoridades administrativas en las que se radica la atribución excepcional de competencias judiciales: la Dirección General Marítima y Portuaria y las Capitanías de Puerto.”*

*“(..) La normatividad puesta en tela de juicio no es inconstitucional. No podría Colombia cumplir estos convenios internacionales si no fuera por la atribución de competencias especiales en la materia a un organismo cuyas actividades y experiencia le permiten fallar con mayor conocimiento de causa como es el caso de la Dirección General Marítima y Portuaria. Entonces, lejos de reñir con la Constitución, las disposiciones acusadas la desarrollan, específicamente respecto de lo contemplado en el artículo 226 de la Carta, que señala la materia ecológica como una de aquellas respecto de las cuales el Estado debe promover la internacionalización de sus relaciones sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.”*

**j) Consejo de Estado. 20 de marzo de 1996. Sección Primera. Expediente No. 207.**

**Caso:** Siniestro hundimiento de una gabarra.

**TESIS:** Se declaró la nulidad de todo lo actuado porque los actos proferidos por la autoridad administrativa **son de naturaleza jurisdiccional a manera de un juicio civil policivo** y por lo tanto no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Merece especial atención, esta sentencia en la medida en que a pesar de que en su primera parte admite que se trata de una verdadera actuación judicial de una autoridad administrativa al amparo de lo establecido en el artículo 116 de la Carta, en sus conclusiones, señala que esa actuación judicial es **“a la manera de un juicio civil policivo”**, posición que sitúa nuevamente en la controversia que pretendió zanjar la sentencia de la Corte Constitucional C-212 de 1994.

**k) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia 9 de mayo de 1996. Expediente No. 3207.**

**Recurso de Súplica:** Sentencia del 20 de marzo de 1996. Se solicitó declarar los actos proferidos como actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional.

**Tesis:** Las autoridades marítimas ejercen función judicial que tiene como, finalidad decidir los conflictos surgidos por accidentes o siniestros marítimos de naves y artefactos navales, NO son simplemente las funciones de un empleado de orden administrativo.

## **2.5. Consideraciones de la Sala**

En orden a responder los problemas jurídicos planteados en la primera parte de este capítulo, la Sala presenta a continuación las conclusiones sobre el análisis de las sentencias de las diferentes corporaciones y, su concepto sobre la naturaleza jurídica de las investigaciones y fallos que profieren las Capitanías de Puerto y la Dirección Marítima en materia de siniestros y accidentes marítimos.

Estadísticamente, encuentra la Sala que la jurisprudencia ha sido contundente al afirmar que, bajo ningún punto de vista, las actuaciones de los Capitanes de

Puerto y de la Dirección General Marítima sobre el tema de siniestros y accidentes marítimos pueden considerarse como una actuación administrativa y en consecuencia, este tipo de fallos queden sometidos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Contundencia que no puede predicarse de la respuesta que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, le han dado al segundo problema jurídico, consistente en si ¿son juicios policivos civiles, o actos jurisdiccionales?, hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo?, quizá porque la mayoría de los antecedentes jurisprudenciales se produjeron a la luz de la Constitución de 1886, en la cual prevalecía la concepción de la división estricta de los poderes públicos. Aceptar la tesis sobre la naturaleza jurisdiccional de las actuaciones de la autoridad marítima en la investigación de siniestros y accidentes, hubiera conllevado la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas legales respectivas.

En efecto, se aprecia que la Corte Suprema de Justicia, en vigencia de la Constitución de 1886 y ya fuera bajo el Código de Aduanas, ley 79 de 1931, del decreto 2349 de 1971, y del decreto ley 2324 de 1984, se orientó por la tesis, según la cual, los fallos proferidos por la Autoridad Marítima se dictan en ejercicio del poder de policía y como resultado de un juicio civil de policía.

Llama la atención de la Sala que, por ejemplo, en la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia en el año de 1982, aunque acepta que las actuaciones de la autoridad marítima suponen jurisdicción y poder para conocer y decidir, son actuaciones de policía:

*“Poder de Policía, función de policía y fuerza pública de policía son tres conceptos muy relacionados entre sí pero diferenciados. El primero es genérico, el segundo y el tercero son manifestaciones concretas. La función de policía se encuentra en las normas de la Carta que dan al gobierno las facultades de intervención en las actividades de las personas o que las sujeta a su inspección y vigilancia. Tal es el sentido de la institución que se distingue con el nombre de policía administrativa, es la índole, por ejemplo, que ejercen las superintendencias. La fuerza pública de policía es el cuerpo destinado fundamentalmente a prevenir las perturbaciones del orden y brindar su apoyo material a las autoridades que lo requieran para el ejercicio efectivo de funciones. (...) **Ciertas actuaciones de policía, como las que disponen las normas sobre investigación de accidentes marítimos, suponen jurisdicción en su propia órbita y, en consecuencia, capacidad para conocer y decidir sobre ellos.**”*

El Consejo de Estado, por su parte, con fundamento en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en particular la proferida en el año de 1982, adopta, **aunque no en forma unánime**, la misma tesis y señala que dichos actos no están sujetos a control jurisdiccional en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del C.C.A.

Y esta corporación aunque expresó con claridad cual es el objetivo de los juicios de policía, dentro del cual no se encuentra, el de dirimir un conflicto entre particulares o, dicho de otra manera, resolver sobre los intereses privados que se derivan de un siniestro o accidente marítimo, sino el de garantizar el orden público alterado o guardar el statu quo, o hacer cumplir las normas, se decidió por la tesis de que se trataba de investigaciones y decisiones proferidas en el marco del poder de policía.

A juicio de la Sala, el análisis del Decreto Ley 2324 de 1984 frente a la Constitución de 1991, cambia sustancialmente las respuestas al problema planteado en torno a la naturaleza jurídica de este tipo de pronunciamientos de la autoridad marítima; es así como, la Corte Constitucional en la Sentencia C-212 de 1994, reconoce que las decisiones proferidas en esta materia son verdaderas decisiones judiciales, aunque se expidan por autoridades administrativas, pues la nueva Carta en el artículo 116 establece expresamente esa posibilidad, con lo cual se zanja el debate que en su momento se dio en el seno de la Corte Suprema de Justicia (providencias proferidas en el año de 1982 y 1985).

No obstante que la existencia de una nueva Constitución y el pronunciamiento de la Corte Constitucional al revisar la naturaleza jurídica de los fallos proferidos por la Dimar en los casos de siniestros y accidentes marítimos - Decreto ley 2324 de 1984-, resultarían suficientes para justificar un cambio de jurisprudencia, esta Sala procede a hacer algunas apreciaciones sobre las razones jurídicas que permiten llegar a tal conclusión y sobre los efectos de este tipo de fallos:

- El Capitán de Puerto, en primera y el Director Marítimo, en segunda instancia, tienen la calidad de jueces frente a las controversias cuyo conocimiento avoquen en razón de un siniestro o accidente marítimo, en la medida, en que la Carta permite, como ya se vio, el ejercicio excepcional de funciones jurisdiccionales.

Si bien es cierto, en las investigaciones por siniestros marítimos la autoridad marítima debe analizar, en cada caso, si se transgredió alguna norma de tráfico o de seguridad marítima, también lo es, que el fin de la investigación no es sólo determinar las normas trasgredidas y sancionar por ese hecho, sino declarar la culpabilidad y responsabilidad civil extracontractual que les cabe a quienes intervinieron en el accidente o tienen su tutela jurídica (armador, propietario etc).

Lo anterior se evidencia al estudiar el artículo 48 del Decreto ley 2324 de 1984:

*“Artículo 48.- Contenido de los fallos.- **Los fallos serán motivados, debiendo hacer la declaración de culpabilidad y responsabilidad con respecto a los incidentes investigados**, si es que a ello hubiere lugar y, determinar el avalúo de los daños ocurridos con tal motivo. Así mismo, impondrá las sanciones o multas que fueren del caso si se comprobaren violaciones a normas y reglamentos que regulan las actividades marítimas.”*

En concepto de esta Sala, el artículo 48 tiene dos partes claramente diferenciadas: la primera, hace referencia a la función jurisdiccional otorgada a la autoridad marítima, la cual le permite, en su calidad de juez de la causa determinar la responsabilidad de las partes que resulten en conflicto y dar fin a la controversia mediante una sentencia; y la segunda, que le permite, en ejercicio, ahora sí, de la función administrativa, sancionar al infractor y garantizar la aplicación de la ley.

En otras palabras, si con ocasión de la investigación del siniestro marítimo, se concluye que éste se causó por la imprudencia, impericia o negligencia de alguno de los responsables de la nave, al violar una norma propia del tránsito o de seguridad marítima (señalización adecuada, etc), es viable jurídicamente, que además de la declaración de responsabilidad extracontractual y de los daños que deba cubrir, se sancione administrativamente al infractor.

- Bajo estos presupuestos, las providencias sobre responsabilidad civil extracontractual que se emitan por la autoridad marítima sobre siniestros o accidentes marítimos, son extrañas al control de la jurisdicción contencioso administrativa, en la medida en que son sentencias proferidas en ejercicio de facultades jurisdiccionales conferidas por el legislador a una autoridad administrativa.

Queda claro, entonces, que esta conclusión no se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 82 del C.C.A., pues no se trata del ejercicio de una facultad **ejercida únicamente dentro del ámbito del poder de policía, sino de la atribución judicial conferida por la ley a la autoridad marítima para solucionar con carácter definitivo un conflicto entre particulares.**<sup>18</sup>

- En este orden de ideas, es jurídicamente válido concluir que las providencias proferidas sobre estos asuntos, en opinión de la Sala, prestan mérito ejecutivo respecto de los perjuicios causados por el siniestro, dada su naturaleza judicial, aunque la norma vigente no lo mencione expresamente. Igualmente, hacen tránsito a cosa juzgada.

- La DIMAR al decidir sobre la responsabilidad derivada del siniestro o accidente y determinar el valor de los daños causados por el accidente o siniestro marítimo pone fin a la controversia que existe entre las partes y, por lo tanto, esa decisión es ejecutable ante la jurisdicción ordinaria. Una interpretación contraria, pondría en riesgo la seguridad jurídica, pues abre el espacio a fallos contradictorios.

Lo anterior, no puede traducirse, o llevarse al extremo de considerar que la autoridad marítima está habilitada para conocer y decidir en este tipo de procesos sobre los conflictos laborales, de índole comercial, penal, tributario, etc., que surjan entre las partes, puesto que, al menos, en nuestra legislación, no existe una jurisdicción unificada.

En materia penal, cabe señalar que existe restricción expresa en el artículo 116 de la Carta para asignar competencias de esta naturaleza a las autoridades administrativas, en razón, de los bienes jurídicamente tutelados.

El decreto ley 2324 de 1984, es claro al determinar en el artículo 73, por ejemplo, que en el caso de que en la investigación *“apareciere que hay graves indicios de que el siniestro fue ocasionado por dolo o culpa grave del Capitán de la nave, de los oficiales, de la tripulación o del práctico, se procederá así: 1) Para autorizar el zarpe, previamente deberá cambiarse al Capitán, Oficiales o tripulantes inculcados. 2) Si el capitán, oficiales o tripulantes fueren colombianos, se les suspenderá la licencia de navegación, hasta que se produzca el fallo de segunda instancia. A igual medida se someterá el práctico.”*

En el mismo sentido, existen restricciones en derecho internacional sobre la jurisdicción aplicable en casos de incidentes en alta mar en los que se comprometa la responsabilidad penal de alguno de los miembros de la tripulación.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> “ART. 82.—Modificado. L. 446/98, art. 30. (...) La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

<sup>19</sup> Convención sobre Derecho del Mar.- “Artículo 97.- Jurisdicción penal en caso de abordaje o cualquier otro incidente de navegación.- 1. En caso de abordaje o cualquier otro incidente de navegación ocurrido a un buque en alta mar que implique una responsabilidad penal o disciplinaria para el capitán o para cualquier otra persona al servicio del buque, sólo podrá incoarse procedimientos penales o disciplinarios contra tales

De otra parte, la facultad judicial atribuida a la autoridad marítima en materia de accidentes y siniestros marítimos, en tanto es excepcional, está limitada por el legislador. En este sentido, el fallo no puede versar, como se pregunta en la consulta, sobre las controversias derivadas del contrato de transporte marítimo, aunque la controversia surja durante el viaje, pues nuestro derecho, no se le otorga a la autoridad marítima la competencia para asumir toda suerte de causas.

Por último, vale la pena mencionar que un sector de la doctrina nacional ha admitido también que la facultad de investigar y fallar sobre siniestros marítimos es eminentemente jurisdiccional:

*“En nuestra opinión, y a pesar de los diversos pronunciamientos jurisprudenciales en sentido contrario, la investigación de accidentes y siniestros marítimos que adelanta la autoridad marítima **no puede asimilarse a juicios policivos civiles y sus fallos no son de carácter policivo.**(...).*

*“Nos identificamos con el salvamento de voto recién citado (...) acerca del contenido y alcance y objetivo del poder de policía, en virtud del cual se propende por mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de la vida en comunidad, **pero en modo alguno está llamado a dirimir controversias** en las que se ventilan pretensiones de carácter patrimonial entre particulares, como es el caso de las investigaciones que adelanta la autoridad marítima por accidentes y siniestros ocurridos en aguas de su jurisdicción.”<sup>20</sup>*

### **3. Mecanismos alternativos de solución de conflictos. Aplicación en las investigaciones sobre accidentes y siniestros marítimos.**

#### **3.1. El problema jurídico**

¿Pueden las partes involucradas en un siniestro o accidente marítimo acudir a los mecanismos de solución alternativa de conflictos?

¿Todos los mecanismos de solución alternativa de conflictos pueden ser utilizados por las partes?

#### **3.2. Aplicación en las investigaciones sobre accidentes y siniestros marítimos.**

El presupuesto básico para que puedan operar los mecanismos de resolución alternativa de conflictos es que las materias que se sometan a los mismos sean susceptibles de transacción y en derecho, como acertadamente lo señala la Corte Constitucional: *“por regla general se puede transigir sobre todo aquello de que se puede disponer”*.<sup>21</sup>

Considerando que en la investigación de un siniestro marítimo **se debaten intereses de carácter económico particulares y opuestos**, pero que también, existe un interés de la autoridad de hacer cumplir la normatividad marítima y garantizar la seguridad del tráfico en el mar, opina la Sala, que no todos los asuntos que se discuten en una investigación son objeto de transacción<sup>22</sup>.

---

*personas ante las autoridades judiciales o administrativas del Estado del pabellón o ante el Estado de que dichas personas sean nacionales.”*

<sup>20</sup> Guzmán E., José Vicente. “La jurisdicción marítima en Colombia”. Universidad Externado de Colombia.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-226, jun. 17/93.

<sup>22</sup> ART. 1º— Modificado. L. 446/98, art. 111.— Definición y modalidades. El arbitraje es un mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto **de carácter transigible**, defieren su solución a un

En consecuencia, la Sala considera, que únicamente serían transigibles aquellos asuntos relativos a los intereses particulares derivados del conflicto. En otras palabras, los asuntos que se refieren a la responsabilidad civil extracontractual y los efectos de su determinación.

En materia de responsabilidad civil extracontractual nada obsta para que las partes hagan un compromiso en el que se indique el tipo de arbitraje y el tribunal al cual se someterán, así como las reglas para designar árbitros.

Con el fin de no llamar a ningún equívoco, por oposición, en concepto de la Sala **no es viable jurídicamente transigir sobre la aplicación de las sanciones a los responsables del siniestro que se deriven del incumplimiento de normas marítimas.**

En consecuencia, si las partes deciden acudir a alguno de los mecanismos alternativos para solucionar los conflictos derivados del siniestro, esta actuación no enerva la competencia que tiene la autoridad marítima para continuar la investigación sobre el cumplimiento de las normas que presuntamente se infringieron, en tanto, **el derecho tutelado es la seguridad del mar.**

No sobra trasladar a la autoridad marítima, la recomendación realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-649 de 2001, en el sentido de que para garantizar el debido proceso de quien se ve sometido a la actividad de investigación es necesario que *“exista una plena claridad, desde el inicio mismo de la investigación sobre la naturaleza de la función que se está ejerciendo en cada caso, pues de ello dependerá el tipo de recursos con los que cuenta el ciudadano para ejercer su defensa”*.

### **3.3. Conciliación como un requisito de procedibilidad de la investigación para dirimir el conflicto derivado de un siniestro o accidente marítimo.**

#### **Marco legal. Ley 640 de 2001.**

*“ART. 35.—Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es \*(requisito de procedibilidad)\* **para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, \*(laboral)\* y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas.***

*“Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que **las normas aplicables contemplan como obligatoria** en el trámite del proceso, salvo cuando*

---

*tribunal arbitral, el cual queda transitoriamente investido de la facultad de administrar justicia, profiriendo una decisión denominada laudo arbitral.*

*“Ley 640 de 2001. Artículo . 20.— Si de conformidad con la ley el asunto **es conciliable**, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible, y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.*

*“La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.*

*“PAR.—Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación”*

*el demandante solicite su celebración.*

*“El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1º del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.*

*“Con todo, podrá acudirse directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero.*

*“Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.*

*“PAR.—Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.”<sup>23</sup>*

*“ART. 36.—Rechazo de la demanda. La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda” (Negrilla fuera del texto original)*

Debido al carácter especial del procedimiento establecido en el título IV del Decreto 2324 de 1984, para las investigaciones de siniestros o accidentes marítimos, en el cual, no se consagró la conciliación prejudicial como un requisito de procedibilidad, considera la Sala que éste no es exigible, máxime cuando en los términos del decreto en comento, “todo accidente o siniestro marítimo será investigado y fallado de oficio o mediante protesta presentada por el capitán o capitanes de la nave”.

En consecuencia, no es viable por vía de interpretación, exigir un requisito de procedimiento no previsto dentro del trámite especial del Decreto, lo que no es óbice para admitir, cuando las partes así lo acuerden, que la controversia se solucione mediante la conciliación o el arbitramento.

#### **4. Seguros Marítimos. Garantías. Aseguradores de Casco y Aseguradores P&I.**

El título IV del decreto ley 2324 de 1984, establece el procedimiento para llevar a cabo las investigaciones de accidentes y siniestros marítimos, dentro del cual se prevé la obligación de las partes vinculadas a la investigación de garantizar el pago de los perjuicios que se puedan derivar de la misma.

---

<sup>23</sup> \*NOTAS. Legis 1. Las expresiones entre paréntesis fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-893 de agosto 22 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. 2. El artículo 35 de esta ley fue declarado executable condicionalmente por la Corte Constitucional, en Sentencia C-1195 de noviembre 15 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra, bajo el entendido que “cuando hubiere violencia intrafamiliar la víctima no estará obligada a asistir a la audiencia de conciliación y podrá manifestarlo así el juez competente, si opta por acudir directamente a la jurisdicción del Estado

Es así, como el Capitán de Puerto tiene entre sus funciones, la de fijar el monto de las garantías que se requieran dentro de la investigación.

Señala el artículo 37 del Decreto 2324 de 1984:

*“ (7) De inmediato procederá además a fijar el monto de la garantía que las partes deben otorgar según sea el caso y especialmente para los buques o naves que sean parte de la investigación a los cuales sólo se les autorizará el zarpe cuando hayan constituido **garantía suficiente para responder por los daños y costas del juicio, como más adelante se expresa.**”* (Negrilla fuera del texto original).

En concordancia con lo anterior, el artículo 72 del capítulo VI “Disposiciones Comunes” del mismo título al que corresponde el artículo 37 citado, sobre el esquema de garantías que deben otorgar las personas vinculadas a la investigación, señala:

*“ **72.- Caución.-** A los buques, naves o artefactos navales cuyos capitanes, oficiales o tripulaciones se encuentren sometidos al proceso de investigación por accidentes o siniestros marítimos, no se les autorizará el zarpe a menos que hayan constituido **garantía suficiente**, a satisfacción de la Capitanía de Puerto respectiva, **para responder por los eventuales daños, perjuicios, multas y costas del proceso** y siempre que los oficiales o tripulantes requeridos para el esclarecimiento de los hechos hayan asistido a las respectivas diligencias o se hayan desembarcado y puesto a las órdenes del Capitán de Puerto.*

*Parágrafo.- **Las anteriores garantías y demás cauciones** que puedan solicitar los Capitanes de Puerto **podrán ser otorgadas por Aseguradores de Casco o Asociaciones de Clubes de Protección e Indemnización** siempre que previamente hayan acreditado a satisfacción del Director General Marítimo y Portuario<sup>24</sup> solvencia económica y la constitución de un representante o agente o apoderado permanente en Colombia.”*

En estos términos, las partes involucradas en una investigación sobre un siniestro o accidente marítimo deben garantizar el pago de la indemnización del perjuicio que se determine en el curso de la investigación respectiva para poder proseguir su viaje, a través de los instrumentos jurídicos que el mercado ofrezca para dichos fines: seguros marítimos (Código de Comercio<sup>25</sup>), garantías bancarias, o garantías otorgadas por las asociaciones mutuales (P&I) que son las que se otorgan comúnmente en este negocio.

Nótese que las expresiones caución y garantía utilizadas por el legislador extraordinario en el contexto del Decreto, tienen un elemento común, que se deduce de la definición jurídica de los términos, y ambas son instrumentos jurídicos para afianzar una obligación:

### **“CAUCIÓN.**

*Precaución, cautela. **Caución es sinónimo de fianza**, que cabe constituir obligando bienes o prestando juramento.*

### **“GARANTÍA.**

---

<sup>24</sup> Derogado por la ley 1 de 1991.

<sup>25</sup> C.Co. 1703 ss.

*"Fianza, prenda, hipoteca".* <sup>26</sup>

Por lo tanto, atendiendo una interpretación sistemática de las normas, en concepto de la Sala, el Decreto Ley 2324 de 1984, no limita las garantías que se puedan aceptar por parte del Capitán de Puerto, a las que otorguen los Aseguradores de Casco o Clubes de Protección de Indemnizaciones, pues la norma establece la posibilidad que se acepten otro tipo de garantías, siempre y cuando, sean suficientes para cubrir el daño, las sanciones y las costas.

Aunque el decreto 2324 de 1984, haga alusión especial a la garantía que usualmente se otorga por las asociaciones mutuales o clubes de indemnización, ello no obsta, para que de conformidad con las normas de carácter comercial y de seguros que operan internacionalmente en este sector, se puedan admitir otro tipo de garantías financieras que cubran con suficiencia y certeza jurídica los riesgos inherentes a la responsabilidad civil derivada del siniestro o accidente investigado.

Los requisitos previstos por el legislador para aceptar las garantías que ofrecen los Aseguradores de Casco o Asociaciones o Clubes de Protección e Indemnización (P&I), en opinión de la Sala, no tienen una función distinta que la de velar por el pago de la indemnización respectiva, máxime, si se tiene en cuenta, que en el caso de las asociaciones y clubes son organizaciones compuestas por los armadores y no están dentro de la órbita de las actividades aseguradoras que vigila la Superintendencia Bancaria<sup>27</sup>.

Su origen aunque muy ligado al de los seguros comerciales, es producto de la magnitud de los riesgos propios de la actividad marítima.

*"Por el alto costo de los seguros en el transporte marítimo, en especial los de casco y máquinas, en el siglo XVIII nacieron en Inglaterra los Clubes de Protección e Indemnización (P&I Clubs), mutualistas de seguro integradas por armadores y fletadores, que cubren los riesgos en los que incurren estos en la explotación y manejo del buque, protegiendo los interés de armadores y fletadores frente a las reclamaciones que terceras personas puedan realizarles, bien provenientes de un contrato o de una disposición legal que les obligue como responsables. Este tipo de seguro es inherente a la actividad naviera y se suele complementar con otros como el seguro de mercancías, que cubre el riesgo que sufran las mercancías durante el tránsito marítimo y el seguro de casco y máquinas que garantiza los daños ocasionados y desembolsos derivados del ámbito del casco del buque y su máquina."* <sup>28</sup>

En particular, en cuanto a los requisitos mínimos que deben cumplir las garantías ofrecidas por los Aseguradores de Casco o Asociaciones de Clubes de Protección e Indemnización del artículo 72 del Decreto ley 2324 de 1984, la Sala encuentra que el legislador extraordinario señala los siguientes:

- Que la garantía sea suficiente para reparar los perjuicios causados, el monto de las sanciones y costas del proceso.
- Que se acredite la solvencia económica de la asociación mutual, a satisfacción del Director General Marítimo.

<sup>26</sup> Diccionario Jurídico

<sup>27</sup> Superintendencia Bancaria. Concepto No. 1998045371 del 17 de agosto de 1999.

<sup>28</sup> [www.aladi.org/nsfaladi/integracion.nsf](http://www.aladi.org/nsfaladi/integracion.nsf)

- Que se constituya un representante o agente o apoderado permanente en Colombia.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Gobierno decida reglamentar, de acuerdo con el uso internacional, las formalidades exigidas para aceptar los certificados de las garantías ofrecidas por los Aseguradores de Casco o Asociaciones de Clubes, en cuanto al idioma y demás requisitos de forma.<sup>29</sup>

Sobre el valor asegurable y la vigencia de este tipo de garantías, la Sala considera que el Decreto 2324, es claro al determinar que su monto o cuantía **debe ser suficiente** para indemnizar el daño causado, cubrir las costas del proceso y, por supuesto, las multas o sanciones que puedan derivarse de la violación a las normas de la marina mercante; en consecuencia, es apenas lógico que dicha cuantificación la realice el Capitán de Puerto, caso por caso.

En los mismos términos, la vigencia mínima de la misma, no podrá ser inferior al término previsto para la investigación y fallo para cumplir con el requisito de **suficiencia** previsto legalmente.

Por último, el representante o agente o apoderado en Colombia de los Aseguradores de Casco o Asociaciones o Clubes de Protección e Indemnización (P&I), en los precisos términos del Decreto Ley 2324 de 1984, actúa en su calidad de mandatario, su papel y responsabilidad, son las de un representante de la asociación domiciliada en el exterior vinculado que no tiene necesariamente que operar en el mismo ramo de negocios de la asociación representada, ni es responsable por los riesgos que se asuman.

Esta conclusión surge de analizar que la figura consagrada por el legislador del 84, se asimila en cuanto a la finalidad que se persigue, más a la prevista en el artículo 48 del Código de Procedimiento Civil, en el cual, se estatuye la representación de personas jurídicas que aunque no estén domiciliadas en Colombia, tengan algún tipo de negocio jurídico en el país, con el propósito de contar con un representante judicial.

*“ART. 48.—Representación de personas jurídicas extranjeras. Las personas jurídicas extranjeras de derecho privado con domicilio en el exterior, que establezcan negocios permanentes en Colombia, deberán constituir en el lugar donde tengan tales negocios, apoderados **con capacidad para representarlas judicialmente**. Con tal fin se protocolizará en la notaría del respectivo circuito, prueba idónea de la existencia y representación de dichas personas jurídicas y del correspondiente poder. Un extracto de los documentos protocolizados se inscribirá en el registro de comercio del lugar, si se tratare de una sociedad, y en los demás casos, en el Ministerio de Justicia.*

**“Las personas jurídicas extranjeras que no tengan negocios permanentes en Colombia, estarán representadas en los procesos por el apoderado que constituyan con las formalidades prescritas en este código.”.**

---

<sup>29</sup> Nota: Los certificados que en materia de responsabilidad civil emiten las asociaciones de este tipo se redactan en el idioma oficial del Estado que lo expida y, si no en inglés, y es común que se exija incluir una traducción al idioma del país receptor. [www.directemar.cl/reglamar/](http://www.directemar.cl/reglamar/) Autoridad Marítima de Chile.

En consecuencia, la Sala considera que el marco de obligaciones del representante que deben constituir los aseguradores marítimos es el un representante o mandatario de la asociación respectiva y, que a la expresión “agente” usada por el legislador extraordinario en el parágrafo del artículo 72 del Decreto Ley 2324 de 1984, no puede asimilarse en ningún caso, a las de un agente o intermediario en los términos del Código de Comercio y menos, a las del agente marítimo, que según el artículo 1492, responde incluso solidariamente “*con el armador y el capitán por toda clase de obligaciones relativas a la nave agenciada que contraigan éstos en el país.*”.

## **5. Accidente de tripulantes o pasajeros que caen al mar. Directrices de la Organización Marítima Internacional. Estado del Pabellón. Competencia a Prevención.**

### **5.1. Problema Jurídico**

El problema jurídico planteado por la entidad consultante, es el siguiente:

*¿Cuando un tripulante o pasajero cae al agua ¿Priman las directrices de la Organización Marítima Internacional, respecto de la competencia del Estado bandera como ente investigador, conociendo la autoridad marítima a prevención?*

Para resolver el problema jurídico planteado, es importante precisar los siguientes aspectos:

- Organización Marítima Internacional. Creación. Funciones. Naturaleza vinculante de los convenios y resoluciones.
- Resolución OMI A849 del 27 de noviembre de 1997. Para la investigación de siniestros y sucesos marítimos.

### **5.2. Organización Marítima Internacional. Creación. Funciones. Naturaleza vinculante de los convenios, circulares, instructivos y demás directrices.**

La organización Marítima Internacional es una agencia especializada de Naciones Unidas dedicada a los asuntos relacionados con la navegación marítima internacional desde 1958, cuyas funciones **son de índole consultiva y de asesoramiento en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación del medio marino.**

Colombia aprobó la Convención relativa a la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, firmada en Ginebra el 6 de marzo de 1948, mediante la ley 6 de 1974, y por lo tanto, **es uno de los Estados miembro de la OMI.**

La OMI en el ejercicio de sus funciones consultivas y de asesoramiento profiere una serie de actos: circulares, resoluciones, acuerdos y convenios tendientes al cumplimiento de sus fines, cuya naturaleza vinculante es necesario dilucidar.

Sobre los actos que expide la organización, la doctrina señala:

*“Desde que la Organización Marítima Internacional comenzó con sus actividades en el año 1958, su trabajo ha sido muy prolífero. Se han adoptado en el seno de esta organización más de **40 convenios y 900 resoluciones de la Asamblea; los convenios sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación del medio marino** han conocido numerosas versiones, adición de protocolos y*

nuevas enmiendas introducidas para alcanzar los niveles de seguridad necesarios que demandan los buques actuales.

“(…) en muchas ocasiones creando normativas esencialmente técnicas encaminadas a la mejora de la construcción de los buques, y en otras aprobando normativa propiamente jurídica como convenios sobre limitación de responsabilidad e indemnización por los daños causados por hidrocarburos. **Los Convenios OMI sobre seguridad marítima se han caracterizado hasta hace poco tiempo por regular exclusivamente una serie de elementos de carácter técnico.** Sin embargo todas estas mejoras técnicas no han supuesto una reducción drástica en el índice de la siniestralidad marítima, y esto es debido a que la estructura de la nave y la fiabilidad de sus equipos son una parte relativamente pequeña del conjunto de elementos que contribuyen a la seguridad. **“Por otra parte, la labor de la investigación de un siniestro marítimo, es otra de las tareas clave de la Organización Marítima Internacional; es fundamental para conocer no sólo el origen del mismo, si no también para dar luz de cómo se han realizado las operaciones destinadas al salvamento del buque, su tripulación, y en nuestro caso a la prevención de la contaminación del medio marino. La Organización tiene muy en cuenta que la mejor forma de prevenir los accidentes es la de conocer cuáles han sido los errores cometidos y aprender de ellos.** En este sentido, la seguridad del buque, hay que verla dentro de un mismo conjunto, dándole igual importancia a las condiciones de navegabilidad, como a la formación de sus tripulaciones o a la gestión de la seguridad de la empresa naviera.  
(…)

“Los avances introducidos en **la normativa técnica de prevención de accidentes marítimos, tanto en lo que respecta a la seguridad de la vida humana en el mar, como en lo que se refiere a la conservación del medio ambiente marino,** han estado siempre ligados a las reacciones provocadas en la sociedad por las consecuencias de los grandes siniestros. Si el hundimiento del TITANIC fue la causa de la creación del primer Convenio SOLAS, la contaminación provocada por el petrolero TORREY CANYON frente a las costas inglesas determinó decisivamente en la creación del Convenio MARPOL. Las sucesivas enmiendas de ambos convenios, han sido siempre una respuesta a los grandes accidentes marítimos, y son conocidas las que se realizaron tras el siniestro del AMOCO CADIZ, el EXXON VALDEZ, por no hablar de los paquetes ERIKA I y ERIKA II, que no son otra cosa que un conjunto de normas de la Unión Europea que pretenden ir más allá de los mínimos establecidos por la OMI”<sup>30</sup>

En opinión de la Sala, **la fuerza vinculante de cada uno de los actos que profiera la OMI dependerá de su naturaleza jurídica,** según se trate de Convenios o Tratados o de reglamentaciones de carácter general, como se verá en seguida.

- **Convenios en materia de seguridad marítima y protección del medio marino.**

Dados los compromisos internacionalmente adquiridos por Colombia en materia de seguridad y protección del medio ambiente marino, los cuales se encuentran consagrados en la ley 8 de 1980<sup>31</sup>, por la cual se aprobó el Convenio Solas y en

<sup>30</sup> Documento “La seguridad marítima en la OMI y los siniestros marítimos”. Dr. José Luis Cendón Castro. Profesor invitado de Derecho del Mar de la Universidad de Vigo. España Dpto. Derecho Internacional Público. Página web de la OMI. [pccendon@yahoo.es](mailto:pccendon@yahoo.es)

<sup>31</sup> Ley 8 de 1980. Por la cual se aprobó el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 -SOLAS-.

la ley 12 de 1981, aprobatoria del Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por Buques (Marpol),<sup>32</sup> considera la Sala que no es viable jurídicamente para el país sustraerse del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de dichos tratados.

- **Directrices de la OMI sobre temas de definición de jurisdicción para conocer sobre incidentes marítimos por la caída de un tripulante o pasajero al mar.**

Respecto a la fuerza vinculante de las circulares o instructivos del OMI relativos al tema de la jurisdicción aplicable en los eventos de accidentes marítimos de tripulantes o pasajeros al mar, la Sala considera que éstas serán jurídicamente aplicables, siempre y cuando no estén en contravía de la legislación interna y el derecho internacional. A continuación se profundiza esta tesis:

### 5.3 Normatividad Nacional sobre temas de jurisdicción

El artículo 27 del Decreto Ley 2324 de 1984, al regular la competencia que tiene la DIMAR para conocer e investigar el tema de los siniestros o accidentes marítimos que pueden traer, como consecuencia, la pérdida de vidas de los pasajeros y de tripulantes, señala:

*“Competencia.- Para **investigación y fallo de los accidentes o siniestros ocurridos dentro de las áreas de la jurisdicción** establecida en el artículo 2º del presente Decreto, serán competentes el respectivo Capitán de Puerto en Primera Instancia y el Director General Marítimo y Portuario<sup>33</sup> en Segunda.*

*Igualmente serán competentes para investigar y fallar accidentes o siniestros marítimos ocurridos fuera de las áreas de jurisdicción de la Dirección General Marítima **cuando el primer puerto de recalada sea colombiano.**”*

Como antecedente, es oportuno mencionar que la teoría de la **competencia del Estado bandera como ente investigador**, es admitida en nuestra legislación.

Es así como, en la ley 33 de 1992<sup>34</sup>, por la cual, Colombia aprobó el "Tratado de Derecho Civil Internacional y el Tratado de Derecho Comercial Internacional",

---

*“El objetivo principal del convenio SOLAS es estipular normas mínimas para la construcción, el equipo y la utilización de los buques destinados a los viajes internacionales, compatibles con su seguridad. El convenio que se adoptó en 1974 es la versión que está actualmente en vigor.” (Negrilla fuera del texto original). Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Armada Nacional. Dirección General Marítima. Convenio Solas. Edición Actualizada 2003.*

<sup>32</sup> Ley 12 de 1981. “Por la cual se aprueba la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación de Buques, firmada en Londres el 2 de noviembre de 1973, y el protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación de buques, 1973, firmado en Londres el 17 de febrero de 1978 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir a los mismos”.

*“Colombia a través de la ley 12 del 19 de enero de 1981, aprobó el Convenio MARPOL con los cinco anexos. Contenido del Convenio. Abarca todos los aspectos técnicos de la contaminación procedente de los buques, excepto el vertimiento de desechos al mar, y se aplica a todos los tipos de buques” (...). Publicación del Ministerio de Defensa Nacional. Armada Nacional. Dirección General Marítima. Convenio Solas. Edición Actualizada 2003.*

<sup>33</sup> Derogado por la ley 1 de 1990.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 1993. “los tratados objeto de la aprobación de la Ley 33 de 1992 **habían sido ya perfeccionados con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991**. En efecto, fue por medio de la Ley 40 de 1933 que el Congreso de la República autorizó al gobierno a adherir a los

firmados en Montevideo el 12 de febrero de 1889, se señala la competencia del Estado bandera para conocer sobre los siniestros de choques y naufragios que ocurran en alta mar, y se deja al conocimiento del Estado la investigación de los siniestros que de éste tipo ocurran dentro de su jurisdicción, veamos:

**“ARTÍCULO 11. Los choques y abordajes de buques se rigen por la ley del país en cuyas aguas se producen y quedan sometidos a la jurisdicción de los tribunales del mismo.**

**“ARTÍCULO 12. Si los choques y abordajes tienen lugar en aguas no jurisdiccionales, la ley aplicable será de la nación de su matrícula.**

*“Si los buques estuviesen matriculados en distintas naciones, regirá la ley del Estado más favorable al demandado.*

*“En el caso previsto en el inciso anterior, el conocimiento de la causa corresponderá a los tribunales del país a que primero arriben.*

*“Si los buques arriban a puertos situados en distintos países, prevalecerá la competencia de las autoridades **que prevengan en el conocimiento del asunto.***

**“ARTÍCULO 13. En los casos de naufragio serán competentes las autoridades del territorio marítimo en que tiene lugar el siniestro.**

**“Si el naufragio ocurre en aguas no jurisdiccionales, conocerán los tribunales del país del pabellón del buque o los del domicilio del demandado, en el momento de la iniciación del juicio, a elección del demandante”.**(Negrillas y subrayas fuera del texto original).

#### **5.4. Resolución de la OMI No. A849 del 27 de noviembre de 1997, por la cual, se establecen algunas directrices en relación con el caso objeto de la consulta.**

---

mencionados tratados, y esta adhesión, sin reservas, se produjo el día 2 de diciembre de 1933, fecha en que se hizo el depósito de los instrumentos, por parte del gobierno colombiano. En virtud de este acto, Colombia adhirió pues formalmente al Tratado de Derecho Civil Internacional y al Tratado de Derecho Comercial Internacional firmados en Montevideo el 12 de febrero de 1889, y estos tratados entraron en vigor para nuestro país.

(...) “Respecto de la Ley 33 de 1992, por tratarse de una ley aprobatoria expedida con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte debe entonces entrar a decidir sobre su exequibilidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 241-10 constitucional. No puede en cambio hacer lo propio sobre el contenido mismo de los tratados, **por cuanto estos se encontraban ya perfeccionados y en plena vigencia desde 1933, es decir cincuenta y ocho (58) años antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, la cual consagró el control previo y automático de los tratados y las leyes que los aprueben (Art. 241-10).** Las razones por las cuales considera la Corte que no es competente para revisar tratados suscritos y perfeccionados antes de la vigencia de la nueva Carta Política, y por las cuales habrá, por consiguiente, de inhibirse, se explican en la presente Sentencia”.

(...)

“La Constitución Política deja, pues, en claro la diferenciación y oportunidad de las funciones que competen a cada órgano del poder público. Por ello, en el caso bajo examen, **el presupuesto procesal para que la revisión sobre el contenido de los tratados prospere no se cumple, por cuanto el examen constitucional no se puede ejercer respecto de instrumentos públicos internacionales ya perfeccionados**”. (Negrilla fuera del texto original).

En particular, la resolución de la OMI No. A849 del 27 de noviembre de 1997, adoptada por la Asamblea de esa organización, establece **un código con una tendencia unificadora que regula la investigación de siniestros y sucesos marítimos.**

Este código regula entre otros, los casos en los que se produzca **“la muerte o lesiones graves de una persona, causadas por las operaciones de un buque o en relación con ellas, la pérdida de una persona que estuviera a bordo, causada por las operaciones de un buque o en relación con ellas”**<sup>35</sup>, y señala entre sus directrices la de la competencia del Estado de abanderamiento del buque como ente investigador.

La resolución de la OMI se fundamenta en la Convención sobre el Derecho del Mar<sup>36</sup>, que establece el grado de tutela que existe entre el buque y el Estado del pabellón que enarbola, y la importancia de la nacionalidad, la matrícula y el registro de aquellos en el derecho marítimo.

Entre los aspectos que regula la Convención del Mar, se encuentra precisamente el relativo a **la jurisdicción aplicable cuando un siniestro o accidente ocurre en Alta mar o en aguas jurisdiccionales de un Estado,**

Es así como, en el artículo 94 de la Convención del Mar al regular el tema de los accidentes que ocurren en alta mar, señala que el Estado competente para investigar el siniestro es el Estado bandera del buque, en los siguientes términos:

***“Artículo 94.- Deberes del Estado del Pabellón.- (...)”Todo Estado hará que se efectúe una investigación por o ante una persona o personas debidamente calificadas en relación con cualquier accidente marítimo o cualquier incidente de navegación en alta mar en que haya sido implicado un buque que enarbole su pabellón y en el hayan perdido la vida o sufrido heridas graves nacionales de otro Estado o se hayan ocasionado graves daños a los buques o instalaciones de otro Estado o al medio marino. El Estado del pabellón y el otro Estado cooperarán en la realización de cualquier investigación que éste efectúe en relación con dicho accidente marítimo de navegación.”*** (Negrilla fuera del texto original).

Esta Convención, aunque no ha sido suscrita por Colombia, es fuente de derecho internacional en los términos previstos en el artículo 7º del Código de Comercio,<sup>37</sup> y por lo tanto, deberá ser considerada al momento de **evaluar la viabilidad de incorporar al derecho interno** la reglamentación aprobada por la OMI en la Resolución A 849 aprobada el 27 de noviembre de 1997.

---

<sup>35</sup> Resolución A 849 . Art. 4º ss.

<sup>36</sup> Apartes de un artículo publicado en la página web de la Dimar. “En los departamentos que integran la Secretaría General de las Naciones Unidas se encuentra la Oficina de Asuntos Legales (OLA) donde la División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar (DOALOS) trabaja con los temas legales que surgen en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar firmada en Montego-Bay-Jamaica en diciembre de 1982.

“Colombia solo hace parte de las Convenciones de Ginebra de 1958 sobre Plataforma Continental; y sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en alta mar. **Dentro de la esfera de la Convención de 1982 en relación con los cerca de 138 Estados que la han adoptado en forma definitiva, Colombia es uno de los restantes Estado Miembros de la ONU que aún no han ratificado o adherido esta Convención y respecto al área latinoamericana y del Caribe uno de los 10 que están pendientes de ratificarla.**”

<sup>37</sup>“ ART. 7º. Los tratados o convenciones internacionales de comercio no ratificados por Colombia, la costumbre mercantil internacional que reúna las condiciones del artículo 3º, así como los principios generales del derecho comercial, podrán aplicarse a las cuestiones mercantiles que no puedan resolverse conforme a las reglas precedentes.”

La razón de la anterior recomendación, obedece a que las normas del derecho internacional marítimo, tienden, en general, **a crear un sistema de coordinación de competencias en materia de investigaciones sobre siniestros y accidentes marítimos**, dada la multiplicidad de intereses que pueden verse afectados y que podrían reclamar la legitimidad para iniciar una investigación.

Multiplicidad de intereses que en el caso planteado en la consulta, se hacen evidentes: cuando una persona –tripulante o pasajero cae al mar, ¿Qué país está legitimado para iniciar y llevar a cabo la investigación?

El del Estado Pabellón del buque;

El del Estado de nacionalidad de la víctima.

El Estado donde ocurrió el hecho.

El Estado al que arribo la nave (si el incidente ocurrió en Alta Mar)

Este tipo de interrogantes, de derecho internacional público, son los que se tratan de resolver a través de instrumentos comunes que permitan a la postre proteger los bienes jurídicos que cada Estado pretende tutelar.

### **Análisis de la Resolución de la OMI A849 del 27 de noviembre de 1997 y su fuerza vinculante**

En primer término, llama la atención la Sala, en el sentido de que la resolución proferida por la OMI, es clara al señalar en varios de sus apartes que las directrices contenidas en dicho instrumento, **deben ser incorporadas por los Estados a condición de que sean compatibles con su derecho interno** y se invita a los Estados miembro a acoger lo antes posible dicho código.

*“**Introducción.**- En el presente Código se reconoce que, en virtud de los convenios de la OMI, todos los Estados de abanderamiento tienen la obligación de investigar cualquier siniestro que sufran sus buques, cuando a su juicio tal investigación pueda ayudar a determinar los cambios que convenga introducir en el reglamento actual o si tal siniestro ha tenido un efecto perjudicial importante en el medio ambiente. Además, el Código tiene en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, todo Estado de abanderamiento adoptará las medidas necesarias para que una o varias personas debidamente calificadas investiguen los siniestros o sucesos de navegación en alta mar o que presidan las correspondientes investigaciones. **No obstante, el Código también reconoce que cuando ocurre un siniestro en el mar territorial o en aguas interiores de un Estado, ese Estado tiene derecho, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención mencionada a investigar la causa de cualquier siniestro que pueda plantear un riesgo para la vida humana o el medio ambiente, o en el que intervengan las autoridades de búsqueda y salvamento del Estado ribereño, o que afecte de cualquier otro modo a este Estado.**”* (Negrilla fuera del texto original)

Más adelante, sobre la aplicación de la resolución se señala:

*“3°. Aplicación.- El presente código se aplica, **hasta donde lo permitan las leyes nacionales**, a la investigación de siniestros o sucesos marítimos en los que uno o más Estados tengan intereses de consideración y esté implicado un buque sometido a su jurisdicción”* (Negrilla y subrayas fuera del texto original).

De las normas transcritas se deduce, sin lugar a dudas que las directrices que se establecen en la resolución objeto de análisis, **no priman o prevalecen sobre el derecho interno y, su fuerza vinculante dependerá de que cada país miembro, previo análisis, las acoja hasta donde lo permitan las leyes nacionales.**

A partir de este presupuesto, resta hacer la revisión de las reglas generales previstas en la resolución en materia de investigación de los casos de pasajeros o tripulantes que caen al mar, con la advertencia, que esta resolución amplía la definición de siniestro marítimo prevista en el artículo 26 del Decreto Ley 2324 de 1989 a los siguientes eventos:<sup>38</sup>

“Art. 4º. (...) 4.1. **Siniestro marítimo:** un evento que ha tenido como resultado:

1. **La muerte o lesiones graves de una persona, causadas por las operaciones del buque o en relación con ellas, o**
2. **La pérdida de una persona que estuviera a bordo, causada por las operaciones de un buque o con relación a ellas.**
3. **La pérdida, presunta pérdida o abandono de un buque, (...)**

En concordancia con lo anterior, la resolución define los intereses que se comprometen en una investigación de este tipo, así:

“4.11.- Estado con intereses de consideración: 1. **El Estado de abanderamiento del buque objeto de una investigación.** O 2) **El Estado en cuyas aguas interiores o mar territorial haya ocurrido el siniestro marítimo.** 3) **El Estado en que un siniestro marítimo haya causado daños o puesto en grave peligro el medio ambiente o zonas sobre las que dicho Estado tiene derecho a ejercer jurisdicción reconocida en virtud del derecho internacional.** 4) **El Estado en que las consecuencias de un siniestro marítimo hayan causado o supuesto una amenaza de graves daños, incluidas las islas artificiales, instalaciones o estructuras sobre las que dicho Estado tiene derecho a ejercer jurisdicción.** O 5) **El Estado en el que, como resultado de un siniestro, los nacionales del mismo hayan perdido la vida o sufrido lesiones graves (...)**”

Las reglas propuestas en dicho instrumento para prever los posibles conflictos, son las siguientes:

“Art. 6º.- Responsabilidad de investigar los siniestros y sucesos.-

“6.1. **Se insta a los Estados de abanderamiento a que investiguen todos los siniestros que sufren sus buques. Como mínimo se investigarán todos los casos de siniestros graves y muy graves.**

“6.2. **Cuando ocurra un siniestro o suceso marítimo en el mar territorial de un Estado, los Estados de abanderamiento y ribereños, en reconocimiento de las obligaciones de aquel Estado para con sus ciudadanos y el estado jurídico del mar territorial en virtud de lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre**

---

<sup>38</sup> Artículo 26.- Accidentes o siniestros marítimos.- Se consideran accidentes o siniestros marítimos los definidos como tales por la ley, por los tratados internacionales, por los convenios internacionales estén o no suscritos por Colombia y por la Costumbre Internacional. Para los efectos del presente decreto son accidentes o siniestros marítimos, sin que se límite a ellos, los siguientes: a) el naufragio b) el encallamiento, c) el abordaje, d) la explosión o el incendio de naves o artefactos navales, e) la arribada forzosa, f) la contaminación marina, al igual que toda situación que origine un riesgo grave de contaminación marina y, g) los daños causados por naves o artefactos navales a las instalaciones portuarias. “

el Derecho del Mar, **cooperarán en todo lo posible y decidirán por acuerdo mutuo qué Estado debe asumir la función de investigador principal.**

**“6.3. Cuando ocurra un siniestro o un suceso marítimo en alta mar, todo Estado de abanderamiento realizará una investigación sobre el siniestro sufrido por o a bordo de alguno de sus buques. Si se trata de un abordaje en el que intervenga un buque de otro Estado de abanderamiento, ambos Estados mantendrán consultas y decidirán cuál de ellos ha de asumir la función de Estado investigador principal, y determinarán el mejor medio de colaboración en virtud del presente Código. En consonancia con el párrafo 9.1., si otro Estado tiene intereses de consideración debido a la nacionalidad de la tripulación del buque, de los pasajeros o de otras personas, o al lugar del siniestro, debe invitársele a que participe en la investigación.**

**“6.4. La plena participación en una investigación conjunta llevada a cabo por otro Estado con intereses de consideración se entenderá como cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la sección 7 del artículo 94 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.**

**“6.5. La investigación comenzará lo antes posible después de ocurrido el siniestro. Los Estados con intereses de consideración podrán, de mutuo acuerdo, participar en la investigación ya iniciada por otro Estado con intereses de consideración.”** (Negrilla fuera del texto original).

No obstante que las reglas o directrices propuestas en esta Resolución de la OMI, se evidencia, claramente, que es el Estado bandera el llamado a ser el investigador principal en la mayoría de los eventos, también la Sala observa que dicho instrumento no pretende primar sobre el derecho que tiene un Estado, en este caso el colombiano para efectuar las investigaciones que de acuerdo con el derecho interno se requieran.

8. (...) 8.3.- **Nada menoscabará el derecho de cualquier Estado a efectuar por separado, con arreglo a la legislación propia, la investigación de un siniestro marítimo ocurrido dentro de su jurisdicción.** En principio, si más de un Estado desea realizar una investigación por separado, se seguirán **los procedimientos recomendados** en el presente Código y dichos Estados coordinarán las fechas de las investigaciones para evitar demandas contradictorias sobre los testigos y respecto del acceso de las pruebas.”

En consecuencia, las directrices de la Organización Marítima Internacional respecto de la competencia del Estado bandera como ente investigador, no priman sobre el derecho interno y los intereses que tenga cada Estado, en éste caso el Estado Colombiano para investigar y conocer sobre siniestros y accidentes marítimos ocurridos bajo su jurisdicción.

## **6. Encallamiento de buque. Abandono. Derecho de Estancia. Control de Buques en Puerto. Alcance de las atribuciones de la Dimar.**

El encallamiento de un buque está catalogado como uno de los tipos de accidente marítimo (artículo 26 del Decreto Ley 2324 de 1984), y como tal, debe ser investigado por la autoridad marítima.

A partir de la premisa anterior, si con posterioridad a la misma, el buque o la nave encallada es abandonada por sus responsables, la autoridad marítima Colombiana jurídicamente podrá:

6.1. Hacer uso de los instrumentos consagrados en el derecho internacional para que el **Estado bandera del buque** se ocupe de la investigación respectiva y, tome las medidas necesarias para exigir que los responsables de la nave, es decir, el propietario o armador o el capitán, lo retiren de las aguas jurisdiccionales colombianas.

La resolución de la OMI que se estudió en el capítulo anterior, consagra dentro de los siniestros marítimos el “*abandono de un buque*”. Por lo tanto, si el buque abandonado es de bandera extranjera, se debe, en opinión de la Sala, siguiendo las reglas internacionales sobre la materia, poner los hechos en conocimiento del Estado Bandera del buque. Lo anterior, sin perjuicio de que la DIMAR, inicie la investigación respectiva, máxime cuando el abandono puede ocasionar daños ambientales o dificultar el tráfico marítimo en nuestra jurisdicción.

6.2. En la investigación respectiva se debe vincular al armador, al fletador, agente marítimo y al capitán del buque abandonado y, demás responsables jurídicos, con el fin de conminarlos al retiro del mismo. Así como también se deberá vincular a la compañía de seguros o asociación mutual (aseguradores de casco o clubes de indemnización) con el fin hacer efectivas las garantías que cubren la operación marítima del buque abandonado, máxime cuando el abandono de la nave puede generar daños ambientales.

6.3. Igualmente, de conformidad con lo estipulado en el artículo 41 del Decreto 1494 de 1989, reglamentario del Decreto ley 2324 de 1984, la Autoridad Marítima, está facultada para imponer sanciones por la mayor permanencia de un buque de bandera extranjera en puerto colombiano, en los siguientes términos:

*“Art. 41.- Ninguna nave de bandera extranjera podrá permanecer en puerto o aguas colombianas sin permiso de la Autoridad Marítima local. Cuando la permanencia supere sesenta (60) días se requerirá autorización de la Dirección General Marítima y Portuaria”<sup>39</sup>*

*“La no presentación previa de la solicitud correspondiente, así como la permanencia por períodos superiores a los autorizados, dará lugar a la imposición de multas de que trata el artículo 80 del Decreto 2324 de 1984, por parte de la Capitanía del Puerto respectiva.”*

Cuando los responsables no acaten la instrucción de retirar la nave de las aguas jurisdiccionales de Colombia, la Sala estima que el retiro de la nave por parte de la autoridad marítima, es viable, como medida provisional, cuando se han agotado todos los mecanismos jurídicos posibles para conminar a los responsables o cuando la medida se justifique desde el punto de vista ambiental y de seguridad del tráfico marítimo.

El retiro de un buque abandonado por parte de las autoridades marítimas, es una medida que debe, entonces, someterse al análisis de las circunstancias que rodean cada caso, en tanto implica disposición de un bien de propiedad privada.

La Convención del Derecho del Mar, por ejemplo, parte de un principio básico y es que las medidas para evitar la contaminación deben guardar **proporción con el daño real y potencial a fin de proteger las costas o los intereses conexos del Estado que está soportando el daño**, principio que en concepto de esta Sala

---

<sup>39</sup> Derogado por la ley 1 de 1991.

debe acatarse por la autoridad marítima al momento de ordenar una medida preventiva como es la del retiro del buque en caso de abandono.<sup>40</sup>

Por último, es importante destacar que la Superintendencia de Puertos, en el reglamento No. 0071 de 1997, señala expresamente que cuando ocurren siniestros en las instalaciones portuarias, canales de acceso a puertos, muelles o terminales o en las aguas de maniobras que puedan constituir peligros para la navegación, la actuación de la autoridad marítima y portuaria debe estar “conjuntamente” coordinada por las dos entidades para tomar los correctivos del caso.

*“Art. 5º. (...) Si el armador, su agente o el Capitán de la nave, así como, el propietario del artefacto naval, no toma las medidas necesarias para señalar el peligro y retira el naufragio; la autoridad portuaria, puede proceder a contratar la señalización y el retiro siendo asumidos los costos en que por este concepto se incurra por cuenta del armador, su agente, capitán o propietario, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.”*

En conclusión, la Dirección General Marítima cuenta con instrumentos jurídicos para conminar a los responsables a retirar una nave abandonada y, por lo tanto, deberá iniciar las investigaciones pertinentes a fin de vincular a los responsables de la nave. En caso de renuencia, la autoridad marítima deberá analizar caso por caso, a fin de tomar las medidas que sean razonables y proporcionadas y, coordinar, si a ello hubiere lugar, con la autoridad portuaria, el retiro de la nave, en los términos del reglamento vigente.

### **7. Embarque y desembarque de pasajeros. Otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos. Competencia de la Dimar.**

Entiende la Sala que la consulta elevada en materia de concesiones y permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos, es producto de los cambios de competencia debido a los procesos de reestructuración que se han surtido en el sector del Ministerio de Transporte.

Brevemente, a continuación se explica la cronología de las normas respectivas posteriores al Decreto Ley 2324 de 1984.

a) Mediante la ley 1 de 1991, la Superintendencia General de Puertos, hoy, Superintendencia de Puertos y Transporte, asumió la competencia relacionada con los asuntos portuarios y, se dejó a la Dimar el conocimiento de los asuntos relativos a las actividades marítimas. Igualmente, se observa que dicha ley derogó todas las normas que le sean contrarias, incluidas las del Decreto ley 2324 de 1984.

La ley 1 de 1991, al respecto dispuso:

---

<sup>40</sup> “Art. 221- Medidas para evitar la contaminación resultante de accidentes marítimos.- 1. Ninguna de las disposiciones de esta parte menoscabará el derecho de los Estados con arreglo al derecho internacional, tanto consuetudinario como convencional, a tomar y hacer cumplir más allá del mar territorial medidas que guarden proporción con el daño real o potencial a fin de proteger sus costas o intereses conexos, incluida la pesca, de la contaminación o la amenaza de contaminación resultante de un accidente marítimo o de actos relacionados con ese accidente, de los que quepa prever razonablemente que tendrán graves consecuencias perjudiciales. 2.- Para los efectos de éste artículo, por “accidente marítimo” se entiende un abordaje, una varada u otro incidente de navegación o acontecimiento a bordo de un buque o en su exterior resultante en daños materiales o en una amenaza inminente de daños materiales a un buque o a su cargamento.”

*“Art. 1.- Principios Generales.- En desarrollo del artículo 32 de la Constitución Política, la Dirección General Portuaria, pública y privada estará a cargo de las autoridades de la República, que intervendrán en ella para planificar y racionalizarla, de acuerdo con esta ley (...).*

*Tanto las entidades públicas, como las empresas privadas, pueden constituir sociedades portuarias, para construir, mantener y operar, puertos, terminales portuarios o **muelles**, y para prestar todos los servicios portuarios, en los términos de esta ley (...). Las disposiciones del presente estatuto se aplicarán e interpretarán de conformidad con este artículo”*

*“Art.26.- Competencia de la Superintendencia General de puertos. La Superintendencia General de Puertos **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.** (...).”*

*“Art. 27. Funciones de la Superintendencia General de Puertos.- (...) 27.4. Otorgar por medio de resolución motivada las concesiones portuarias, modificarlas, y declarar su caducidad; controlar la **reconstrucción de puertos, muelles y embarcaderos.** 27.5. Organizar el recaudo de las contraprestaciones que establezca a las sociedades portuarias **y a los embarcaderos.** (...) 27.14.- Otorgar licencias portuarias, por plazos de dos años, prorrogables, para construir y **operar embarcaderos** (...).”*

Y sobre el ámbito de competencia de la Dimar, señaló:

*“Art.6º. Parágrafo.- 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.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Al tenor de estas disposiciones, es claro que el marco funcional de la Superintendencia General de Puertos cubría todas las actividades de carácter portuario y a la Dimar le correspondía las relativas a la actividad marítima. La derogatoria expresa del numeral 23 del artículo 5º, así lo confirma:

*“Ley 1 de 1991.- Artículo 47.- Derogatorias.- Deróguese (...) el numeral 7 del artículo 3 y los numerales **23 y 25 del artículo 5 del decreto 2324 de 1984**, y todas las normas contrarias a la presente ley.*

*“Art.5 (...) 23) Autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y la operación de los mismos de conformidad con las normas vigentes.”*

Cabe recordar en este punto, que uno de los objetivos de la ley 1 de 1991 fue el de organizar a través de un estatuto el sistema de puertos marítimos, del cual, como veremos más adelante, hacen parte los muelles y embarcaderos.

b) Posteriormente mediante la expedición del Decreto 101 de 2000, el Gobierno al reestructurar el sector transporte, reorganizó las funciones de cada entidad de acuerdo con la naturaleza jurídica.

Es así, como dejó en cabeza de la Superintendencia de Puertos y Transporte, únicamente las funciones relativas a la vigilancia y control de las actividades del

sector y ordenó trasladar todos los documentos relacionados con los puertos al Ministerio de Transporte.

c) Adicionalmente, considera la Sala, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el decreto ley 1800 de 2003, por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones INCO, en la medida en que esta norma le otorga competencia para el otorgamiento de concesiones de carácter portuario, en los siguientes términos:

*“Artículo 2º.- El Instituto Nacional de Concesiones –INCO- tendrá por objeto planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario.” (Negrilla fuera del texto original).*

### **7.1 Embarque y desembarque de pasajeros. Tipo de Actividad.**

Se pregunta a la Sala, en esta oportunidad, cómo debe catalogarse la actividad de embarque y desembarque de pasajeros en los términos del Decreto Ley 2324 de 1984 y de la ley 1 de 1991.

Para determinar la naturaleza jurídica de la actividad de embarque y desembarque de pasajeros, la Sala, tal y como lo hace la entidad consultante, considera importante citar el concepto No. 770 emitido el 26 de febrero de 1996, en el cual, se analizó el alcance de las disposiciones de la ley 1 de 1991 y del Decreto 2324 de 1984, en materia de actividades marítimas y portuarias.

Dijo la Sala en esa oportunidad:

*“En materia portuaria y marítima, **las actividades están enumeradas en disposiciones legales, teniendo en cuenta los elementos físicos con que, o donde, se realizan las operaciones que en éstos se efectúan** y las personas que se encargan de su ejecución.*

*“Actividad portuaria. Según el artículo 5º de la Ley 1ª de 1991 se consideran 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**”.*

*“La norma precitada enumera las operaciones que constituyen la actividad portuaria, describiendo unas de manera clara y precisa, y otras enunciándolas en forma indiscriminada, al decir “... 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, ...**”. Sin embargo, la indeterminación de esta frase no significa que la norma se refiera a toda clase de operaciones, sin restricción alguna, pues ella misma **las circunscribe a aquellas que se efectúen en las mencionadas construcciones o instalaciones, que son el elemento material donde se realiza la actividad portuaria.** En esas construcciones se ejecutan las tareas de **cargue y descargue**, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y*

usería. Por consiguiente, es a este conjunto de operaciones al que se refiere, sin precisarlas, la norma comentada.

En el mismo concepto, la Sala cita un pronunciamiento anterior, en diciembre 15 de 1992, que en igual sentido señala:

*“Los puertos, en los términos previstos en la Ley 1ª de 1991, representan un conjunto de elementos físicos 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**, o el intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y fluvial.*

*“De lo expresado se deduce que el cargue y descargue de toda clase de naves y el intercambio de mercancías representan el elemento constitutivo de lo que debe entenderse por puerto y por tanto **por actividades portuarias**.”*

Aplicando el criterio planteado en las consultas citadas, según el cual, son servicios portuarios las actividades que se desarrollan en la zona de los servicios de puerto, la actividad de embarque y desembarque de pasajeros es una actividad que sin lugar a dudas se clasifica dentro de las actividades portuarias, en tanto:

- Se desarrolla en los puertos, terminales portuarios, **muelles y en los embarcaderos** construidos y adecuados para tal fin.

- Se entiende por embarcadero y por muelle, según la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el *“Lugar acondicionado para embarcar mercancía o gente (...)”*, definición que está plenamente acorde con la que prevista en la ley 1 de 1991.

*“Artículo 5º.- (...) 5.4.- Embarcadero.- Es aquella construcción realizada, al menos parcialmente, sobre una playa o sobre zonas de bajamar o sobre las adyacentes a aquéllas o éstas, para facilitar el cargue y descargue, mediato o inmediato de naves menores.*

(...)

*Muelle privado.- (...) Es 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.”*

- De acuerdo con la definición prevista en el artículo 5 de la ley 1 de 1991, *“Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos”*. Sin embargo, es necesario decir que también existen muelles o embarcaderos que no forman parte de un puerto<sup>41</sup>, como se verá adelante.

---

41

Como dato adicional, la legislación Española - **Ley 48/2003, de 26 de noviembre**-, clasifica el embarque y desembarque de pasajeros dentro de los servicios básicos portuarios.

*“Artículo 60. Concepto y clases de servicios básicos.*

1. Son servicios básicos aquellas actividades comerciales que permiten la realización de las operaciones de tráfico portuario.

2. Los servicios básicos son los siguientes: (...)

c. Servicios al pasaje:

1. **Embarque y desembarque de pasajeros.**

2. *Carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje.* (Negrilla fuera del texto original).

## 7.2 Competencia para otorgar concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.

Sobre el deslinde de competencias entre la Superintendencia General de Puertos y la Dirección General Marítima, la Sala ha sido clara al expresar que, el criterio de distinción para establecer la competencia entre estas dos entidades está fundamentado sobre el hecho **de la naturaleza de la actividad respecto de la cual se solicita la concesión o el permiso**. Criterio que no varía, so pretexto de las reestructuraciones del sector transporte.

Y no puede variar, puesto que la reestructuración del sector ordenada en el Decreto 101 de 2000, simplemente trasladó las funciones que no correspondían al carácter de entidad de vigilancia y control que tienen las Superintendencias.

No obstante lo anterior, encuentra la Sala, que el Decreto 101 de 2000, efectivamente, solo relaciona entre las funciones del Ministerio de Transporte, la de conceder los permisos para la construcción de muelles privados y públicos para el cargue y descargue de mercancías, y no de pasajeros o los permisos para la construcción de muelles turísticos.

Señala el Decreto 101 de 2000:

*“ART. 6º—Funciones del ministro. El Ministro de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes (...)*

*“13. **Autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público, dedicados al cargue y descargue de mercancías.***

*“14. Las demás previstas en la ley y las que por su naturaleza le correspondan o le sean delegadas por el Presidente de la República.” (Negrilla fuera del texto original).*

*“ART. 19.—**Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos.** La Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos cumplirá las siguientes funciones:*

*1. Ejecutar la política del Gobierno Nacional en materia de transporte marítimo, puertos y su **infraestructura**, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponden a la Dimar.(...)*

*“10. Asesorar y asistir al ministro 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.**” (Negrilla fuera del texto original).*

En consecuencia, si bien es cierto que el decreto que transfirió las funciones que en materia portuaria le correspondían, a la entonces, Superintendencia General de Puertos, solamente hizo alusión a los permisos o autorizaciones para la construcción y operación de muelles dedicados al cargue y descargue de

---

mercancías, también lo es, que ese mismo decreto, debe interpretarse armónicamente con las demás normas que rigen la materia, en este caso, con las demás disposiciones del decreto y del Estatuto de Puertos o ley 1 de 1991, que como se pudo apreciar considera los muelles y embarcaderos como parte de la infraestructura portuaria, lo que de ninguna manera excluye, que el Ministerio cuente en los términos del parágrafo 2º del artículo 3 con la asesoría de la Dimar en el área de su competencia.

La interpretación efectuada en las consultas absueltas por la Sala, sobre el alcance de la competencia en materia de concesiones o permisos que tenía la Superintendencia, no distingue y, mal podría haberlo hecho, entre cargue y descargue de mercancías y pasajeros, cuando el legislador en la ley 1 de 1991, no hizo la distinción a que alude el Ministerio de Transporte.

El cargue y descargue de la nave es una actividad que puede implicar el cargue o descargue de mercancías o el embarque o desembarque de pasajeros.

En estos términos, la Sala conceptúa que la entidad competente para **otorgar concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos que formen parte de un puerto** es el Ministerio de Transporte y, en el evento en que se trate de otorgar los permisos bajo el esquema de negocios de concesión, la entidad llamada a estructurar dichos negocios y a suscribir los respectivos contratos sería el INCO.<sup>42</sup> Lo anterior, sin perjuicio de la competencia de la DIMAR para otorgar permisos de construcción de muelles y embarcaderos que no formen parte de un puerto, en los términos señalados por esta Sala en el concepto No.1175 emitido el 3 de marzo de 1999 ratificado mediante el concepto del 23 de marzo de 2000.

De otra parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 y 73 de la ley 336 de 1996, la entidad competente para vigilar y controlar las actividades que se desarrollan en los embarcaderos o muelles turísticos es la Superintendencia de Puertos y Transporte.

*ART. 72.—El sistema portuario se regirá por las normas que regulan su operación, específicamente las contenidas en la Ley 1ª de 1991 y demás normas concordantes.*

***ART. 73.—Igualmente, estarán 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.***

Por último, la Sala considera importante recomendar al Gobierno, se estudie la posibilidad de tramitar un proyecto de ley que modifique el Decreto Ley 2324 de 1984, que de un lado, permita poner punto final a los no pocos conflictos de competencia que se presentan entre la autoridad marítima y las autoridades

---

<sup>42</sup> Decreto 1800 de 2003.- Por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones INCO-. Artículo 2º.- El Instituto Nacional de Concesiones –INCO- tendrá por objeto planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos **carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario.** (Negrilla fuera del texto original).

encargadas de los temas portuarios, problemática que se ha visto agravada a raíz de los procesos de reestructuración de las entidades estatales, y de otro, establezca con claridad el tema de la naturaleza jurídica de cada una de las actuaciones de la DIMAR a la luz de la Constitución de 1991.

Con base en las consideraciones anteriores, **la Sala RESPONDE:**

***1. Atribuciones jurisdiccionales asignadas a la Dirección General Marítima respecto de la investigación y fallo de los siniestros o accidentes marítimos que realizan los Capitanes de Puerto en Primera Instancia y el Director General Marítimo en segunda instancia.***

1.1, 1.7<sup>43</sup> y 1.12. El análisis realizado por la Sala sobre la evolución normativa y los pronunciamientos de las diferentes corporaciones sobre la naturaleza de la función de la autoridad marítima para investigar y fallar los casos sobre accidentes o siniestros marítimos, permite concluir que ésta es una función de carácter jurisdiccional.

Los efectos jurídicos que se derivan del carácter jurisdiccional de las decisiones que profiere la Dirección General Marítima en las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos, consisten en que las providencias que se emitan por la autoridad marítima no son susceptibles del control de la jurisdicción contencioso administrativa y que prestan mérito ejecutivo respecto de los perjuicios causados por el siniestro.

En consecuencia, no debe acudir para la configuración del título ejecutivo a un proceso ordinario declarativo.

1.2 La autoridad marítima no está habilitada para conocer sobre todo tipo de conflictos, como los laborales, de índole comercial, penal, tributario, etc.. Ella se limita a fallar las investigaciones por accidentes o siniestros marítimos.

1.3 La facultad judicial atribuida a la autoridad marítima en materia de accidentes y siniestros marítimos, en tanto es excepcional, está limitada por el legislador. En este sentido, el fallo no puede versar sobre las controversias derivadas del contrato de transporte marítimo.

1.4, 1.5. y 1.6. El legislador extraordinario no limitó las garantías que se puedan aceptar en una investigación sobre un siniestro o accidente marítimo por parte del Capitán de Puerto, a las que otorgan los Aseguradores, de Casco o Clubes de Protección e Indemnización. La norma establece la posibilidad que se acepten otro tipo de garantías, siempre y cuando, sean suficientes para cubrir el daño, los gastos, multas y costas del proceso.

Los requisitos mínimos que deben cumplir las garantías ofrecidas por los Aseguradores de Casco o Asociaciones de Clubes de Protección e Indemnización del artículo 72 del Decreto ley 2324 de 1984, son: acreditar la solvencia económica de la asociación mutual, a satisfacción del Director General Marítimo y deberán constituir un representante o agente o apoderado permanente en Colombia.

Lo anterior, sin perjuicio de que el Gobierno decida reglamentar, de acuerdo con el uso internacional, las formalidades exigidas para aceptar los certificados de las

---

<sup>43</sup> Nota: La Sala hace alusión a esta pregunta porque una parte de la misma se refiere a la naturaleza jurídica de los fallos proferidos por la autoridad marítima sobre siniestros o accidentes marítimos.

garantías ofrecidas por lo Aseguradores de Casco o Asociaciones de Clubes, en cuanto al idioma y demás requisitos de forma.

El representante o agente o apoderado en Colombia de los Aseguradores de Casco o Asociaciones o Clubes de Protección e Indemnización (P&I), en los precisos términos del Decreto 2324 de 1984, actúa en calidad de mandatario. Su papel y responsabilidad, son las de un representante de la asociación domiciliada en el exterior, que no necesariamente debe operar en el mismo ramo de negocios de la asociación representada, ni es responsable solidariamente por los riesgos que asuman este tipo de asociaciones mutuales.

1.7 Dado el carácter especial del procedimiento establecido en el título IV del Decreto Ley 2324 de 1984, para las investigaciones de siniestros o accidentes marítimos, en el cual no se consagró la conciliación prejudicial como un requisito de procedibilidad, éste no es exigible, máxime cuando en los términos del decreto en comento, *“todo accidente o siniestro marítimo será investigado y fallado de oficio o mediante protesta presentada por el capitán o capitanes de la nave”*.

1.8 Considerando que en la investigación de un siniestro marítimo **se debaten intereses de carácter económico particulares y opuestos**, pero que también, existe un interés y obligación de la autoridad marítima de hacer cumplir la normatividad marítima y garantizar la seguridad del tráfico en el mar, no todos los asuntos que se discuten en una investigación son objeto de transacción.

En consecuencia, únicamente serían transigibles aquellos asuntos relativos a los intereses particulares derivados del conflicto.

1.9 Las partes involucradas en la investigación por accidente o siniestro marítimo pueden acudir a todos los mecanismos alternativos de solución durante el trámite de la investigación, siempre y cuando se trate de intereses transigibles.

1.10 La Dirección General Marítima cuenta con instrumentos jurídicos para conminar a los responsables a retirar una nave abandonada y, por lo tanto, deberá iniciar las investigaciones pertinentes a fin de vincular a los responsables de la nave. En caso de renuencia, la autoridad marítima deberá analizar caso por caso, a fin de tomar las medidas que sean razonables y proporcionadas y, coordinar, si a ello hubiere lugar, con la autoridad portuaria, el retiro de la nave, en los términos de las normas vigentes.

1.11 Cuando un tripulante o pasajero cae al agua, las directrices de la Organización Marítima Internacional respecto de la competencia del Estado bandera como ente investigador, no priman sobre el derecho interno y los intereses que tenga cada Estado, en éste caso el Estado Colombiano para investigar y conocer sobre siniestros y accidentes marítimos ocurridos bajo su jurisdicción.

## **2. Competencia para el otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.**

2.1. La actividad de embarque y desembarque de pasajeros debe considerarse como portuaria, en los términos del Decreto Ley 2324 de 1984 y la Ley 1º de 1991.

2.2. La entidad competente para otorgar concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos que formen parte de un

puerto es el Ministerio de Transporte y, en el evento en que se trate de otorgar los permisos bajo el esquema de negocios de concesión, la entidad llamada a estructurar dichos negocios y a suscribir los respectivos contratos sería el INCO.

Lo anterior, sin perjuicio de la competencia de la DIMAR para otorgar permisos de construcción de muelles y embarcaderos que no formen parte de un puerto, en los términos señalados por esta Sala en el concepto No.1175 emitido el 3 de marzo de 1999, ratificado mediante el concepto del 23 de marzo de 2000.

2.3 La entidad competente para vigilar y controlar las actividades que se desarrollan en los embarcaderos o muelles turísticos es la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Por la Secretaría transcríbese la Señor Ministro de Defensa Nacional y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE**  
Presidente de la Sala

**GUSTAVO E. APONTE SANTOS**

**ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO**

**GLORIA DUQUE HERNÁNDEZ**

**ELIZABETH CASTRO REYES**  
Secretaria de la Sala

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS**

**Bogotá D. C., catorce (14) de abril de dos mil cinco (2005).**

**Radicación número: 1605 A**

**Actor: MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**

**Referencia: Dirección General Marítima**

**Funciones: Competencia de la Dimar. Otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.**

El Doctor Jorge Alberto Uribe Echavarría, Ministro de Defensa Nacional, formuló una solicitud de aclaración parcial del concepto 1605 de 2004 emitido por esta

Sala, a fin de precisar la competencia de la Dirección General Marítima en materia de concesiones y permisos de construcción de embarcaderos o muelles turísticos.

El señor Ministro solicita aclarar las razones por las cuales la Sala circunscribe la función de otorgar concesiones y permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos propia del Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones –INCO-, a los muelles y embarcaderos turísticos **que formen parte de un puerto.**

Considera la entidad consultante que de acuerdo con las definiciones legales contenidas en la ley 1ª de 1991 y algunos pronunciamientos de esta misma Sala, no sería legalmente procedente que la Dirección General Marítima –DIMAR- otorgara esta clase de permisos, teniendo en cuenta que a esta entidad sólo le compete el ámbito de las actividades marítimas.

Igualmente, con base en el artículo 73 de la ley 336 de 1996, según el cual, los puertos y muelles turísticos marítimos se encuentran sometidos a la vigilancia y control de la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transporte, el Ministerio manifiesta que sería improcedente que dicha entidad ejerza controles sobre las actividades marítimas, competencia que legalmente le corresponde a la Dirección General Marítima.

En orden a resolver la solicitud de aclaración, es dable advertir, que tanto el Ministerio de Defensa Nacional, como el Ministerio de Transporte, en forma reiterada han insistido a través del tiempo, en plantear el conflicto de competencia que se trae nuevamente a colación en esta oportunidad en materia de otorgamiento de concesiones, permisos y licencias para la construcción de embarcaderos y muelles turísticos, por lo que resulta indispensable hacer una recapitulación de los criterios expuestos en cada uno de los pronunciamientos de la Sala, con el fin de establecer cuáles han sido las soluciones jurídicas a los problemas planteados.

#### **1. Definiciones Legales sobre las cuales se estructura la delimitación de competencias entre la autoridad marítima y la portuaria. Antecedentes de la ley 1 de 1991. Actividad Portuaria.**

Con el fin de realizar una interpretación ajustada a la ley, conviene recordar las definiciones legales previstas en el artículo 5º de la ley 1ª de 1991, cuya finalidad en palabras del mismo legislador, es que se utilicen para *“la correcta interpretación y aplicación”* de la misma.

**“Artículo 5º. Definiciones.-** Para la correcta interpretación y aplicación de esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**“5.1. Actividad portuaria:** Se consideran **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 efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre playas y zonas de bajamar, y en las orillas de ríos donde existan instalaciones portuarias. (...)**

**“5.4.- Embarcadero.- Es aquella construcción realizada, al menos parcialmente, sobre una playa o sobre zonas de bajamar, o sobre las adyacentes a aquella o**

éstas, para facilitar el cargue y descargue, mediato o inmediato de naves menores. (...)

**“5.5.- Marinas.- Embarcadero destinado al atraque de naves menores con fines de recreación y turismo. (...)**

**“5.7. Muelle privado.- Es aquella parte del 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. (...)**

**“5.11. 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.”**

La delimitación de competencias entre la autoridad marítima –DIMAR- y las entidades, que de acuerdo con las normas vigentes tienen la competencia en materia portuaria,<sup>44</sup> es decir, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones –INCO-, gira en torno a las definiciones anteriores, las cuales se estructuraron teniendo en cuenta la relación de la actividad con las instalaciones en las que se desarrollan.

Es así, como la definición de **actividad portuaria** se fundamenta en la relación directa e inmediata de la actividad con el concepto de puerto, entendido éste como el conjunto de instalaciones para facilitar la navegación y el atraque, cargue y descargue de naves de cualquier tamaño.

Señala la exposición de motivos de la ley 1ª de 1991:

**“El proyecto incluye una definición de “actividad portuaria”, que tiene el propósito de independizar ésta frente al concepto de “actividad marítima”, que aparece tanto en el Código de Comercio (Artículo 1429), como en el artículo 3 del Decreto 2324 de 1984, relacionado con las funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa Nacional. El énfasis, naturalmente, se pone en el hecho de que todas las “actividades portuarias” tienen una relación inmediata y directa con un puerto. (...)** (Negrilla fuera del texto original). (...)

**“El proyecto de ley busca evitar en la legislación portuaria, el problema de falta de precisión en los conceptos básicos, y consagra dos grandes categorías de instalaciones que ocupan playas para el cargue y descargue de naves; los puertos, que son el conjunto de instalaciones que permiten servir naves de cualquier tamaño; y los embarcaderos que permiten servir sólo a naves**

---

<sup>44</sup> “Decreto 1800 de 2003. Expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16, literal f) de la ley 790 de 2002. “Artículo 2º. **El Instituto Nacional de Concesiones – INCO tendrá por objeto planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario.”** .

Decreto 2053 de 2003.- Expedido en ejercicio de las facultades constitucionales, en especial las que le confieren el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 54 de la ley 489 de 1998. “Artículo 5º. Funciones del Despacho del Ministro. Además de las funciones que determina el artículo 61 de la ley 489 de 1998, le corresponden las siguientes: (...) 5.20.- Autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público, dedicados al cargue y descargue de mercancías. (...) 5.23.- Las demás que le sean asignadas.”.

**pequeñas.** El tipo de naves a los que se presta el servicio es uno de los elementos diferenciadores. **El muelle se concibe, en el proyecto, como parte de un puerto;** y se clasifica en privado cuando es una parte de uso exclusivo. Las definiciones que contiene el proyecto hacen énfasis en el aspecto físico del puerto, el embarcadero y el muelle, acentuando que todos ellos suponen algún tipo de construcción; en el hecho de que todos ocupan bienes de uso público; y en su función principal, que no es otra, por supuesto, que servir para el cargue y descargue de naves”.

Teniendo en consideración que la finalidad de la ley 1 de 1991, fue desarrollar y estructurar **el sistema portuario nacional**, en opinión de la Sala, es apenas obvio que la reordenación de las competencias derivada de la ley 1 de 1991, entre la autoridad marítima y la autoridad portuaria tenga como eje central la definición de **puerto y de actividad portuaria.**

Preveía la ley 1ª de 1991, en cuanto a la competencia de la entonces Superintendencia General de Puertos que se encargaba del tema portuario:

*“Artículo 26.- Competencia de la Superintendencia General de Puertos. 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 tiene sus instalaciones**”.* (Resalta la Sala).

Obsérvese, que desde el inicio del trámite de la ley 1ª de 1991, se quiso delimitar la competencia de la autoridad portuaria y marítima, atribuyéndole a la primera, funciones relativas al manejo y control de las actividades portuarias, entendiéndose por éstas las que se desarrollan en los puertos, embarcaderos e instalaciones portuarias, y a la segunda, las actividades marítimas, las cuales se encuentran definidas en el artículo 3º del decreto ley 2324 de 1984, en los siguientes términos:

*“Decreto 2324 de 1989.- Artículo 3º.**Actividades Marítimas.**- Para los efectos del presente decreto se consideran actividades marítimas las relacionadas con:*

1. Señalización marítima.
2. El control del tráfico marítimo.
3. Las naves nacionales o extranjeras y los artefactos navales.
4. La navegación marítima por naves y artefactos navales.
5. La Marina Mercante y el Transporte Marítimo.
6. Las comunicaciones marítimas.
7. La construcción, operación y administración de instalaciones portuarias.<sup>45</sup>
8. La utilización, protección y preservación de litorales.
9. La investigación científica marina en todas las disciplinas.
10. Los sistemas de exploración, explotación y prospección de los recursos naturales del medio marino.
11. La búsqueda y extracción o recuperación de antigüedades o tesoros náuticos.
12. **La recreación** y el deporte náutico marinos.
13. La búsqueda y salvamento marítimos.
14. La conservación, preservación y protección del medio marino.
15. La colocación de cualquier tipo de estructura, obras fijas o semifijas en el suelo o en el subsuelo marinos.
16. El servicio de pronósticos de mar y de tiempo.

---

<sup>45</sup> Derogado por la ley 1ª de 1991.

17. Los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica.
18. La Administración y desarrollo de la zona costera.
19. Los astilleros y la construcción naval.
20. Otros usos y/o aprovechamientos del medio marino.” (Resalta la Sala).

Adicionalmente, es oportuno señalar que entre las funciones de la DIMAR, se contemplan, entre otras, las siguientes:

**“Decreto 2324 de 1984.- Artículo 5º.- (...) 21.- (Regular)<sup>46</sup>, 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. 22.- (Regular)<sup>47</sup>, autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción.”**

**Ley 1º de 1991.- Artículo 6º: “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”.** (Negrilla fuera del texto original).

## **2. Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre la competencia de las autoridades marítima y portuaria en materia de concesiones y permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.**

A continuación se transcriben algunos apartes de los conceptos emitidos por la Sala desde el año de 1992, con el fin de establecer los criterios que se han identificado para delimitar la competencia entre la Dimar y las entidades del sector de transporte, en este aspecto.

### **- Concepto No. 484 de 1992. Deslinde de competencias.**

**“El criterio de distinción y el elemento que permite establecer la competencia de la Superintendencia General de Puertos y la Dirección General Marítima, está fundamentado sobre el hecho de la naturaleza de la actividad respecto de la cual se solicita la concesión o el permiso.**

**“En tratándose de actividades portuarias, éstas deberán referirse en términos generales a aquellas que tienen por objeto la construcción, operación y administración de puertos y terminales portuarios.**

**“Los puertos, en los términos previstos en la ley 1ª de 1991, representan un conjunto de elementos físicos 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 o el intercambio de mercancías en tráfico terrestre, marítimo y fluvial.**

**“De lo expuesto se deduce que el cargue y descargue de toda clase de naves y el intercambio de mercancías representan el elemento constitutivo de lo que debe entenderse por puerto y por tanto por actividades portuarias, para delimitar cuál es el órgano administrativo encargado de otorgar la concesión o permiso de uso. Ese es el campo de acción específico de la Superintendencia General de Puertos.”**

<sup>46</sup> Expresión declarada inexecutable. Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 63 del 22 de agosto de 1985.

<sup>47</sup> *Ibidem*

(...)

*“La Superintendencia General de Puertos es la dependencia oficial competente para otorgar por medio de resolución motivada, **las concesiones portuarias sobre instalaciones que han sido incorporadas al concepto de puerto** que define el numeral 5.11 del artículo 5º de la ley 1ª de 1991, o sea, los terminales portuarios, muelles y embarcaderos destinados a la realización de operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, así como el intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y fluvial. **Todas las demás actividades no portuarias deben ser autorizadas, vigiladas y controladas de conformidad con la ley, por la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa.**”* (Negrilla fuera del texto original).

De acuerdo con lo expuesto, se colige que la naturaleza de la actividad para la cual se solicita el permiso es determinante al establecer la competencia de la entidad portuaria o marítima. Las actividades portuarias, en los términos previstos en la ley 1ª de 1991 son aquellas que están referidas al concepto de puerto.

En consecuencia, las actividades que se desarrollen en instalaciones que de acuerdo con la definición prevista en el artículo 5º de la ley en comento, no puedan considerarse como portuarias, serán de competencia de la autoridad marítima.

- **Concepto No. 770 de 1996. Marinas, Astilleros, Muelles o Embarcaderos.**

*“Según el artículo 5º de la ley 1 de 1991 se consideran 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.**”*

*“La norma precitada enumera las operaciones que constituyen actividad portuaria describiendo unas de manera clara y precisa, 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, (...). Sin embargo, la indeterminación de esta frase no significa que la norma se refiera a toda clase de operaciones, sin restricción alguna, **pues ella misma las circunscribe a aquellas que se efectúen en las mencionadas construcciones o instalaciones**, que son el elemento material donde se realiza la actividad portuaria”.*

De lo expuesto se colige que las actividades se clasifican como marítimas o portuarias de acuerdo con el elemento material donde se realizan. Así, la competencia de la autoridad portuaria para expedir un permiso de construcción de un muelle o embarcadero es una actividad portuaria en tanto, valga la redundancia se realice en un puerto, terminal portuario, muelle o embarcadero, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias.

*“Las marinas, astilleros y muelles y embarcaderos no constituyen actividades; son construcciones. **En las marinas y astilleros se realizan actividades***

*enumeradas en la ley como marítimas. En los muelles y embarcaderos se ejecutan actividades señaladas en la ley como portuarias.*

***“La competencia para el otorgamiento de concesiones o licencias para la construcción de puertos, muelles o embarcaderos, y su regulación y control corresponde a la Superintendencia General de Puertos.***

***“La competencia para otorgar concesiones y permisos de construcción de marinas y astilleros, así como su regulación y control, corresponde a la Dimar”.*** (Negrilla fuera del texto original).

El concepto anterior, tiene una especial importancia en el análisis de la solicitud de aclaración que estudia la Sala, en la medida en que la entidad consultante no transcribió la parte relativa a las marinas en la cual se señaló que *“la competencia para otorgar concesiones y permisos de **construcción de marinas** y astilleros, así como su regulación y control, corresponde a la Dimar.”*. Es bueno recordar que las marinas son embarcaderos destinados *“al atraque de naves menores con fines de recreación y turismo”*

En resumen, si la concesión o el permiso de concesión se solicita para la construcción de una marina, o un muelle turístico que por sus características se le asimile, y se proyecte construir independientemente de un puerto, la autoridad portuaria no es competente para conocer de los mismos.

- **Concepto 1175 de 1999. Muelle Turístico de Riohacha.**

Con fundamento en el concepto anterior, esta Sala, en el 1175 de 1999, señaló que la competencia para el otorgamiento de permisos para la utilización del muelle turístico de Riohacha, que no forma parte de un puerto, era de la Dirección General Marítima.

Al efecto, expuso:

*“El legislador ha otorgado la 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 484 de 1992, conceptuó que a la Superintendencia General de Puertos compete por medio de resolución motivada, **otorgar concesiones portuarias sobre instalaciones que han sido incorporadas al concepto de puerto que define el 5.11 del artículo 1 de la ley 1 de 1991, o sea, los terminales, 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.”*

***“El muelle situado en el municipio de Riohacha tiene la condición de turístico, de uno permanente peatonal y recreativo, aunque también puede emplearse para uso de embarcaciones. Es independiente, en cuanto no se encuentra ligado al concepto de puerto entendido éste como 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 descargue de toda clase de naves y el***

intercambio de mercancías entre tráfico terrestre (...) **más bien coincide como la definición de marinas que trae la ley 1 de 1991: “embarcadero destinado al atraque de naves menores con fines de recreación y turismo.**  
(...)

**“Por no estar incorporado el muelle turístico de Riohacha a un puerto, entendido éste en los mismos términos en que se encuentra definido por el numeral 5.11 del artículo 5º de la ley 1ª 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, DIMAR, del Ministerio de Defensa Nacional”.**

- **Solicitud de Aclaración del concepto 1175 de 1999. Concepto 1175 del 23 de marzo de 2000.** Competencia de la Dimar en materia de muelles turísticos.

En este concepto, luego de analizar el tema de competencia de las autoridades marítima y portuaria, a partir de la reestructuración del sector de transporte, es decir, de la expedición del decreto 101 de 2000, ratificó lo expuesto en el año de 1999, en el sentido de que las concesiones o permisos de construcción y uso de las **marinas o muelles turísticos que no forman parte de un puerto o que son independientes de las instalaciones portuarias**, no están dentro de la órbita de competencia del Ministerio de Transporte, sino a cargo de la Dirección General Marítima.

**Dijo la Sala:**

*(...)* la Superintendencia ha sido despojada de las funciones de conceder concesiones portuarias, las cuales, han sido atribuidas de manera privativa al **Ministerio de Transporte** en los términos del numeral 11 del artículo 6o del decreto 101 de 2000, dependencia a la cual también le corresponde autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio , todo sin perjuicio de la atribución contenida en el artículo 6 de la ley 1 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”.** (Negrilla fuera del texto original).

Más adelante, al estudiar el alcance de las definiciones contenidas en el artículo 5º de la ley 1ª de 1991 –actividad portuaria, concesión portuaria, muelle privado y puerto-, expone:

**“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 las reglamentaciones y**

**competencias distintas si no hacen parte integrante de un puerto.”** (Resalta la Sala)

En concordancia con lo anterior, la Sala al establecer el alcance del artículo 73 de la ley 336 de 1996, por el cual, se le atribuye una función específica de vigilancia a la Superintendencia General de Puertos, hoy, Superintendencia de Puertos y Transporte, manifestó:

*“(...) 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.**”* (Resalta la Sala).

- **Concepto 1605 de 2004. Competencia para el otorgamiento de concesiones y permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos.**

Con fundamento en los pronunciamientos anteriores, en éste se manifestó:

*“(...) la Sala conceptúa que la entidad competente para **otorgar concesiones o permisos de construcción para embarcaderos o muelles turísticos que formen parte de un puerto** es el Ministerio de Transporte y, en el evento en que se trate de otorgar los permisos bajo el esquema de negocios de concesión, la entidad llamada a estructurar dichos negocios y a suscribir los respectivos contratos sería el INCO.<sup>48</sup> **Lo anterior, sin perjuicio de la competencia de la DIMAR para otorgar permisos de construcción de muelles y embarcaderos que no formen parte de un puerto, en los términos señalados por esta Sala en el concepto No.1175 emitido el 3 de marzo de 1999 ratificado mediante el concepto del 23 de marzo de 2000.**”*

La anterior recopilación doctrinaria en materia de competencia para el otorgamiento de concesiones o permisos de construcción para embarcaderos y muelles turísticos, permite concluir que la interpretación jurídica del alcance de la ley 1ª de 1991 frente al decreto ley 2324 de 1984, ha sido uniforme y sistemática, pues el criterio que ha primado para delimitar la competencia de la autoridad marítima y de la autoridad portuaria ha sido y sigue siendo, el de la naturaleza de la actividad para la cual se solicita el permiso y su relación con el lugar donde se realizará dicha actividad.

En estos términos, resulta claro que el otorgamiento de concesiones o permisos para la construcción de **embarcaderos o muelles turísticos que hagan parte de un puerto**, le corresponderá al Ministerio de Transporte o al Instituto Nacional de Concesiones INCO, según el caso, en la medida en que al incorporarse al puerto, dicha actividad se califica como portuaria.

Y a contrario sensu, los permisos que versen sobre muelles o embarcaderos turísticos que no pertenezcan a un puerto, y que correspondan al concepto de “marina” que define en forma precisa el artículo 5º de la ley 1ª de 1991, son de

---

<sup>48</sup> Decreto 1800 de 2003.- Por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones INCO-. Artículo 2º.- El Instituto Nacional de Concesiones –INCO- tendrá por objeto planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos **carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario.**” (Negrilla fuera del texto original).

competencia de la autoridad marítima, que según el párrafo del artículo 6º de ésta misma ley, tiene a su cargo la función de otorgar **“concesiones y permisos para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias”**, y la función de autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas y terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público, y la construcción de estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción –artículo 5º numerales 21 y 22 del decreto ley 2324 de 1984.

Por las razones expuestas, esta Sala considera procedente ratificar lo expuesto en el concepto 1605 de 2004, haciendo énfasis en que la salvedad en él contenida, en el sentido de circunscribir la competencia de la autoridad portuaria a aquellos proyectos de construcción de muelles turísticos que hagan parte de un puerto, resulta de aplicar los criterios previstos en la ley 1ª de 1991 en la materia, así como los desarrollados en los conceptos emitidos por esta Sala.

### **3. Vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Muelles turísticos marítimos.**

La entidad consultante, en los mismos términos de la solicitud de reconsideración del concepto No. 1175 de 1999, argumenta que el artículo 73 de la ley 336 de 1996, dispone que los puertos y muelles turísticos marítimos se encuentran sometidos a la vigilancia y control de la Superintendencia General de Puertos, dada la naturaleza portuaria de la actividad que se desarrolla en ellos. Por consiguiente, sería improcedente que dicha entidad ejerza controles sobre las actividades marítimas.

El artículo 73 de la ley 336 de 1996, por la cual, **se adoptó el Estatuto Nacional de Transporte**, prevé:

*“Artículo 73.- Igualmente, estarán sometidos al control y vigilancia de la Superintendencia General de Puertos, como autoridad portuaria: (...) Los puertos y **muelles turísticos marítimos**”.*

La razón jurídica de la competencia atribuida a la Superintendencia de Puertos y Transporte para controlar y vigilar las actividades que se desarrollen en dichos muelles turísticos marítimos, obedece, en opinión de la Sala, a que en dichos muelles se desarrollan actividades de transporte de pasajeros que requieren de la vigilancia y control de esta Entidad, así como de la relación de coordinación de la Dimar con el sector transporte, la cual está consagrada expresamente en el artículo 1º de la ley 105 de 1993.

*“Artículo 1º.- **Sector y sistema nacional de transporte.- Integra el sector transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos y vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte. (...)**”*

En el mismo sentido, el Decreto 2053 de 2003.- Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, dispone:

*Artículo 3.- **Integración del Sector Transporte.- El sector transporte está integrado por el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, Dimar, en los términos de la ley 105 de 1993. (...)***

*Parágrafo 1º.- Para los efectos previstos en este decreto, la Dirección General Marítima, Dimar, también formará parte del Sector Transporte y estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte, en los términos del artículo 105 de 1993. “*

En conclusión, tal y como se expuso en el concepto 1175 del 23 de marzo del 2000, la Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce **el control y vigilancia** sobre puertos y **muelles turísticos marítimos**, para efectos distintos y sin perjuicio de las competencias otorgadas a la Dimar.

Por último, la Sala reitera la recomendación realizada al Gobierno en el concepto del 4 de noviembre de 2004, en el sentido que se estudie la posibilidad de tramitar un proyecto de ley que modifique el Decreto Ley 2324 de 1984, para finiquitar los no pocos conflictos de competencia que se presentan entre la autoridad marítima y las autoridades encargadas de los temas portuarios, problemática que se ha visto agravada a raíz de los procesos de reestructuración de las entidades estatales en el sector transporte.

Por la Secretaría transcríbese la Señor Ministro de Defensa Nacional y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**GUSTAVO E. APONTE SANTOS**  
Presidente de la Sala

**FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE**

**ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO**

**GLORIA DUQUE HERNÁNDEZ**

**ELIZABETH CASTRO REYES**  
Secretaria de la Sala