

**PUERTOS DE COLOMBIA / SUPERINTENDENCIA GENERAL DE PUERTOS -  
Facultades / ACTIVIDAD PORTUARIA / DIRECCION GENERAL MARITIMA  
DEL MINISTERIO DE DEFENSA - Facultades**

La Superintendencia General de Puertos de Colombia es la dependencia oficial competente para otorgar por medio de resolución motivada, las concesiones portuarias sobre las 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 embarcaciones destinados a la realización de operaciones de cargue de toda clase de naves, así como al 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.

*Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil.*

Santafé de Bogotá, D.C. diciembre quince (15) de mil novecientos noventa y dos (1992).

Consejero Ponente: *Doctor Javier Henao Hidrón.*

Radicación No. 484

Referencia: Consulta sobre la delimitación de competencias entre la Dirección General Marítima y la Superintendencia General de Puertos.

El señor Ministro de Defensa Nacional, doctor Rafael Pardo Rueda, solicita a la Sala que se haga claridad sobre la delimitación de competencias entre la Dirección General Marítima y la Superintendencia General de Puertos en lo que respecta al otorgamiento de concesiones marítimas y portuarias, conforme a lo establecido en el Decreto - Ley 2324 de 1984 y en la ley 1a. de 1991.

Luego de algunas consideraciones sobre la materia, textualmente consulta:

Si la competencia de la Superintendencia General de Puertos se refiere al otorgamiento de concesiones portuarias sobre puertos, terminales portuarios, muelles y embarcaderos, en la forma como tales instalaciones están contempladas en el numeral 11 del artículo 5o. de la ley 1a. de 1991, es decir, destinadas a la realización de operaciones de cargue y descargue de naves e intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial.

Al respecto, el señor Ministro hace las acotaciones siguientes:

Porque sucede que existen otro tipo de instalaciones como muelles, plataformas, amarraderos que no están destinados para el cargue y descargue de mercancías, sino para propósitos bien distintos como por ejemplo, para el embarque y desembarque de pasajeros, para la construcción, reparación y mantenimiento de naves, para el recibo de productos de la pesca con destino a las procesadoras, para la localización de embarcaciones deportivas y de turismo con fines de mantenimiento y vigilancia, para el desarrollo de deportes náuticos, para el recibo de basuras y residuos contaminantes de las naves, para el desguace de naves, para el buceo deportivo, para la recreación turística, para la señalización marítima y otras.

Las diferentes utilizaciones que se dan a las instalaciones anteriormente descritas están enmarcadas dentro del concepto de actividades marítimas enunciadas por el art. 3o. del Decreto - Ley 2324 de 1984, razón por la cual el Ministerio de Defensa Nacional considera que las concesiones y permisos que se requieran para la construcción de tales instalaciones siguen siendo de competencia de la Dirección General Marítima y se sustraen por tanto, del campo de acción de la Superintendencia General de Puertos.

#### **LA SALA CONSIDERA:**

**I.- DIMAR.** La Dirección General Marítima y Portuaria, al ser objeto de reorganización por medio del decreto 2324 de 1984, expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 19 de 1983, fue estructurado como una dependencia del Ministerio de Defensa y con el encargo de ejecutar la política del Gobierno en materia marítima y de regular, dirigir, coordinar y controlar las actividades relacionadas con la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país.

En ejercicio de tales facultades, el decreto mencionado asignó a la Dirección General Marítima y Portuaria, entre otras funciones, las de regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar y demás bienes de uso público en el área de su jurisdicción, así como regular, autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y privados y la operación de los mismos. (Art. 5o., numerales 21 y 23).

De manera que la función de regulación y control de la actividad marítima quedó concentrada en el Ministerio de Defensa Nacional y ejercida por intermedio de la Dirección General Marítima y Portuaria.

**2. - La Superintendencia General de Puertos.** La ley la. de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos, creó la Superintendencia General de Puertos, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, y dispuso que la

Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa Nacional seguirá llamándose Dirección General Marítima (Art. 25).

Además, en procura de reorganizar el sistema portuario, la ley ya citada procedió a ordenar la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, COLPUERTOS, (art. 33) y autorizó a la Nación y a sus entidades descentralizadas para constituir sociedades portuarias con sede en cada uno de los municipios o distritos donde la Empresa Puertos de Colombia tiene hoy puertos y a la Nación para invitar públicamente a las entidades territoriales y a los empresarios privados a participar en la constitución de tales sociedades (art. 34).

De conformidad con la nueva distribución de competencias, la ley dispuso que 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 tenían instalaciones (art. 26), de donde se desprenden las facultades que le fueron asignadas en el artículo 27 para expedir por medio de resolución las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos y otorgar las concesiones portuarias, modificarlas y declarar su caducidad; controlar la construcción de puertos, muelles y embarcaderos; otorgar licencias portuarias para construir y operar embarcaderos; autorizar cualquier acto o contrato que tenga por efecto la organización de nuevos muelles privados en puertos de servicio público; organizar el recaudo de las contraprestaciones que establezca a las sociedades portuarias y a los embarcaderos; vigilar el cumplimiento de las normas dictadas especialmente para las sociedades portuarias y los usuarios de los puertos; y, en general, "ejercer las demás facultades de derecho público que posee la Empresa Puertos de Colombia, y que no hayan sido atribuidas a otras autoridades ni resulten incompatibles con esta ley".

Igualmente, al definir la concesión portuaria como un contrato administrativo en virtud del cual una sociedad portuaria ocupa y utiliza en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias de aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación y de los municipios o distritos donde operen los puertos, asignó la competencia para otorgar las concesiones respectivas a la Superintendencia General de Puertos en nombre de la Nación. (Art. 5o. numeral 5.2). En esta forma, la competencia de la Dirección General Marítima para conceder licencias y autorizaciones con el objeto de usar y explotar bienes marítimos del Estado, fue trasladada a la Superintendencia General de Puertos en lo concerniente al otorgamiento de las concesiones portuarias.

Como consecuencia, la ley la. de 1991 conservó como atribución propia de la Dirección General Marítima la facultad de otorgar concesiones y permisos para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias. A este respecto en el artículo 6o. se dispone:

PARAGRAFO. 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.

**3.- El concepto de puerto y los usuarios del mismo.** Para la ley la. de 1991, **Puerto** es el conjunto de elementos **físicos** que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y 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 e intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y / o fluvial; distingue entre las categorías de puerto fluvial, puerto de cabotaje, puerto de servicios público, puerto de servicio privado, puerto del Ministerio de Defensa Nacional, puerto habilitado para el comercio exterior, puerto oficial, y puerto particular; y considera que los **usuarios** del puerto son los armadores, los dueños de la carga, los operadores portuarios y, en general, toda persona que utiliza las instalaciones o recibe servicios en el puerto. (Art. 5o.).

**4. Deslinde de competencias.** El criterio de distinción y el elemento que permite establecer la competencia de la Superintendencia General de Puertos y de 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 la. 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, para delimitar cuál es el órgano administrativo encargado de otorgar la concesión o el permiso de uso.

Ese es el campo de acción específico de la Superintendencia General de Puertos.

Cualquier otra actividad, a pesar de que se lleve a cabo en las instalaciones físicas de los puertos, si no representa alguna forma de intermediación de mercancías o el cargue y descargues de naves en general, debe ser considerada como actividad marítima no portuaria y por consiguiente sujeta a las concesiones y permisos que concede la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa, dependencia a la que en tales casos corresponderá ejercer la inspección y vigilancia a nombre del Estado.

## LA SALA RESPONDE:

La Superintendencia General de Puertos es la dependencia oficial competente para otorgar por medio de resolución motivada, las concesiones portuarias sobre las instalaciones que han sido incorporadas al concepto de puerto que define el numeral 5.11 del artículo 5o. de la ley la. 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 al 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.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, al señor Ministro de Defensa Nacional y al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

*Jaime Betancur Cuartas*, Presidente de la Sala; *Humberto Mora Osejo*, *Javier Henao Hidrón*, *Roberto Suárez Franco*,

*Elizabeth Castro R.*, Secretaria.

Autorizada la publicación el 12 de diciembre de 1992.