

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C.,

Ref.: Expediente 2013-00385 00

AUTORIDADES NACIONALES

Actor: BALVINO GUTIÉRREZ
MARTÍNEZ

Nulidad Simple

Ley 1437 de 2011

Resuelve el Despacho, la solicitud de suspensión provisional de la Resolución 22 de 2013 (25 de enero) por la cual el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima estableció *“medidas aplicables a todas las naves y artefactos navales de bandera colombiana y de bandera extranjera que realicen operaciones de transporte de hidrocarburos a granel en áreas bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima”*.

I. EL ACTO ACUSADO

El acto acusado es del siguiente tenor:

*“Resolución Número 22 de 2013
(25 de enero)”*

“mediante la cual se establecen medidas aplicables a todas las naves y artefactos navales de bandera colombiana y de bandera extranjera que realicen operaciones de transporte de hidrocarburos a granel en áreas bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima”

EL DIRECTOR GENERAL MARÍTIMO
en uso de las facultades legales y

(...)

RESUELVE

Artículo 1°.- Naves y Artefactos Navales de Bandera Nacional: A partir del 30 de julio de 2013 las naves y artefactos navales de bandera colombiana, independientemente de su tonelaje y de la fecha de construcción o adaptación que transporten hidrocarburos a granel en sus espacios de carga, deberán contar como protección, con tanques de lastre separados o espacios que no sean tanques de carga o destinados a contener hidrocarburos y/o mezclas oleosas, que vayan emplazados en la sección de la eslora en que se hallen los tanques de carga, como se indica en el Anexo de la presente resolución.

Parágrafo: La Dirección General Marítima podrá aceptar otros métodos de proyecto y construcción de buques petroleros como alternativa de lo dispuesto en el Anexo de la presente resolución, a condición de que ofrezcan como mínimo el mismo grado de protección contra la contaminación por hidrocarburos causada por siniestros o accidentes marítimos, acatando para ello las “Directrices provisionales revisadas para la aprobación de otros métodos de proyecto y construcción de petroleros”, adoptadas por el Comité de Protección del Medio Marino de la Organización Marítima Internacional mediante la Resolución MEPC.110(49), y sus enmiendas futuras.

Artículo 2°.- Régimen de Transición: Las empresas que antes del 30 de julio de 2013, presenten a la Dirección General Marítima o a través de una Sociedad de Clasificación avalada en Colombia, un proyecto de modificación o transformación de la estructura de sus naves o artefactos navales o un plan de renovación de la flota, para cumplir con lo estipulado en el artículo 1° de ésta resolución, tendrán un plazo máximo de 2 años a partir de la fecha de aprobación del proyecto, para realizar las modificaciones o transformaciones, tiempo durante el cual podrán seguir operando.

Parágrafo: Cuando no se presente el proyecto de modificación o transformación dentro del término aquí establecido, o el mismo no sea

aprobado, o transcurra el plazo sin que se hubiese adelantado las modificaciones o transformaciones correspondientes, la Dirección General Marítima, con fundamento en lo preceptuado en el Decreto 804 de 2001, dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 66 y concordantes del Código Contencioso Administrativo y las demás normas que los modifiquen o adicionen.

Artículo 3°.- Registro, Habilitación y Permiso de Operación: A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución el registro de naves o artefactos navales abanderados en el país o de otras nacionalidades, así como la habilitación y el permiso de operación que se otorgue a las empresas que prestan el servicio de transporte de hidrocarburos a granel en aguas bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima se realizará previa verificación del cumplimiento de lo estipulado en el artículo 1° de ésta, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 26, 27 y concordantes de la Ley 730 de 2001 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

Artículo 4°.- Naves y Artefactos Navales de Bandera Extranjera: A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución las empresas colombianas de servicio de transporte marítimo, podrán operar o fletar naves o artefactos navales de bandera extranjera que transporten como carga hidrocarburos a granel, previa verificación del cumplimiento de las exigencias de que trata el artículo 1° de la misma.

Artículo 5°.- Vigencia: La presente resolución modifica en lo correspondiente a lo prescrito en la Resolución 220 de 2012 y rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.”

II. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El actor considera que el acto acusado viola lo dispuesto en el numeral primero de la regla 13 F del anexo 1 del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, modificado por el Protocolo de 1978 - MARPOL 73/78 aprobado por Colombia mediante la Ley 12 de 1981, por cuanto incorpora la exigencia técnica del “doble casco” para las naves pequeñas que se dedican al transporte de

hidrocarburos de peso muerto igual o inferior a 600 toneladas, cuando la norma internacional señala que dicho requisito es exigible para los petroleros de peso muerto igual o superior a 600 toneladas.

Señala que la Dirección General Marítima carece de competencia para aplicar las exigencias marítimas y técnicas del Convenio MARPOL 73/78, a las naves pequeñas que se dedican al transporte de hidrocarburos, cuando la norma internacional prevé su aplicación para petroleros de peso muerto igual o superior a 600 toneladas.

Indica que el acto acusado viola el derecho al trabajo de los propietarios de todas las naves en Colombia, pues los obliga a reconstruir sus embarcaciones para ajustarlas a los parámetros establecidos en el acto acusado, los cuales no son adecuados para naves pequeñas, so pena de su inmovilización.

III. TRASLADO DE LA SOLICITUD

El Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima solicitó se niegue la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto no se violó lo dispuesto en el Convenio MARPOL 73/78, aprobado mediante la Ley 12 de 1981, toda vez que dichas normas no fueron las únicas normas que sirvieron de sustento para expedir el acto acusado.

En ese sentido, explicó que el Convenio MARPOL -73/78 tiene como finalidad especificar normas mínimas para la construcción, equipamiento y explotación de buques de manera compatible con su seguridad; mientras que, el objeto del acto acusado es organizar las condiciones técnicas y requisitos que deben tener las

naves dedicadas al transporte de hidrocarburos, en aras de garantizar la seguridad de la vida humana en el mar y la protección del medio marino.

Señaló que conforme con lo dispuesto en los numerales 1° y 2° del artículo 91 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cada Estado tiene la facultad de determinar a nivel interno los requisitos o condiciones que se deben cumplir para que toda nave sea autorizada a izar su pabellón y sea inscrito en su registro nacional.

Indicó que según lo dispuesto en los artículos 5 numerales 5, 6 y 9, 110, 111 y 112 del Decreto Ley 2324 de 1984¹, corresponde a la Dirección Marítima ejecutar la política de del Gobierno en materia marítima, así como su dirección, coordinación y control, en especial la verificación de las condiciones de seguridad de las naves y artefactos navales según las normas de seguridad previstas en la Ley y en los Convenios Internacionales.

Señaló que según lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la Ley 730 de 2001², las naves y artefactos navales deben reunir las condiciones de seguridad previstas en la legislación nacional y los convenios internacionales y que las mismas serán determinadas de acuerdo a la naturaleza y finalidad de los servicios que prestan las naves y artefactos navales y de la navegación que efectúen.

¹ “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.

² “Por medio de la cual se dictan normas para el registro y abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial”.

Manifestó que conforme con el numeral 4° del artículo 2° del Decreto 5057 de 2009³, corresponde al Director General Marítimo expedir las normas técnicas en procura de la seguridad marítima.

Consideró que no violó el derecho al trabajo de los propietarios de las naves de bandera colombiana, pues la implementación del Convenio MARPOL 73/78, obedece a un compromiso adquirido por el Estado colombiano, con el fin de reducir los accidentes marítimos con petroleros y la contaminación de las costas y de los demás recursos marinos.

Señaló que el Convenio MARPOL 73/78 exige la expedición de certificados que demuestren que las naves cumplen con los requisitos exigidos por la norma internacional, los cuales son resultado de una inspección que puede traer como consecuencia que la nave no pueda operar en otros países y sea inmovilizada por el incumplimiento de obligaciones internacionales.

IV. CONSIDERACIONES

Conforme con lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, proceden las medidas cautelares en todos los procesos declarativos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso a petición de parte debidamente sustentada. En ese sentido, corresponde al Juez o Magistrado Ponente cuando corresponda, decretar en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. La norma dispone:

³ “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones”.

“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

Por su parte, según lo previsto en el artículo 231 del C.P.A. y C.A., cuando se interpone una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, procede la suspensión provisional de sus efectos: (i) por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado; (ii) cuando dicha violación surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. En efecto, la norma dispone:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la

indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.*

En el caso presente, el actor solicita la suspensión provisional de la Resolución 22 de 2013 (25 de enero), por vulnerar lo dispuesto lo dispuesto en el numeral primero de la regla 13 F del anexo 1 del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, modificado por el Protocolo de 1978 - MARPOL 73/78 aprobado por Colombia mediante la Ley 12 de 1981; normas cuyo texto literal es el siguiente:

Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, modificado por el Protocolo de 1978 - MARPOL 73/78 aprobado por Colombia mediante la Ley 12 de 1981:

“REGLA 13F DEL ANEXO I DEL MARPOL 73/78

Prevención de la contaminación por hidrocarburos en casos de abordaje o varada

1) La presente regla se aplicará a los petroleros de peso muerto igual o superior a 600 toneladas:

a) respecto de los cuales se adjudique el oportuno contrato de construcción el 6 de julio de 1993 o posteriormente; o

b) en ausencia de un contrato de construcción, cuya quilla sea colocada o cuya construcción se halle en una fase equivalente el 6 de enero de 1994 o posteriormente; o

c) cuya entrega se produzca el 6 de julio de 1996 o posteriormente; o

d) que hayan sido objeto de una transformación importante:

i) para la cual se adjudique el oportuno contrato después del 6 de julio de 1993; o

ii) respecto de la cual, en ausencia de un contrato, el trabajo de construcción se inicie después del 6 de enero de 1994; o

iii) que quede terminada después del 6 de julio de 1996.

2) Todo petrolero de peso muerto igual superior a 5,000 toneladas:

*a) cumplirá con lo prescrito en el párrafo 3), en lugar de la regla 1 3E, si procede, a menos que este sujeto a lo dispuesto en los párrafos 4) y 5);
y*

b) cumplirá, si procede, con lo prescrito en el párrafo 6).

3) Los tanques de carga estarán protegidos en toda su longitud por tanques de lastre o espacios que no sean tanques de carga o de fueloil como se indica a continuación”

En el caso presente, el actor afirma que el acto acusado, viola lo dispuesto en el numeral primero de la regla 13 F del anexo 1 del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, modificado por el Protocolo de 1978 - MARPOL 73/78 aprobado por Colombia mediante la Ley 12 de 1981, por cuanto a su juicio, la Dirección General Marítima carece de competencia para aplicar las exigencias marítimas y técnicas del Convenio MARPOL 73/78, a las naves pequeñas que se dedican al transporte de hidrocarburos de peso muerto igual o inferior a 600 toneladas.

Por su parte la Dirección General Marítima, considera que debe negarse la medida cautelar solicitada por cuanto el acto acusado fue expedido conforme con su competencia establecida en los artículos 5, 110, 111 y 112 del Decreto Ley 2324 de 1984, 26 y 27 de la Ley 730 de 2001 y el numeral 4° del artículo 2° del Decreto 5057 de 2009. En efecto, las normas disponen:

Decreto Ley 2324 de 1984:

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

5o. Regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar, la búsqueda y salvamento marítimos y fijar la dotación de personal para las naves.

6o. Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas

(...)

9o. Regular, efectuar y controlar la inscripción, registro, inspección, clasificación, matrícula y patente de las naves y artefactos navales.

(...)

Artículo 110. Condiciones de seguridad: Las naves y artefactos navales deben reunir las condiciones de seguridad previstas en la ley, en los convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional y en las reglamentaciones.

Artículo 111. Determinación de las condiciones de seguridad: Las condiciones de seguridad de las naves y artefactos navales a que se refiere el artículo anterior, se determinarán de acuerdo con la naturaleza y finalidad de los servicios que presten y de la navegación que efectúen.

Artículo 112. Vigilancia técnica: La vigilancia técnica sobre las condiciones de seguridad de las naves y artefactos navales es ejercida

por la autoridad marítima, mediante las inspecciones ordinarias y extraordinarias que establezcan la reglamentación y los convenios internacionales aplicables en Colombia.”

Ley 730 de 2001:

“Artículo 26. Las naves y artefactos navales deben reunir las condiciones de seguridad previstas en la legislación nacional y en los convenios internacionales.

Artículo 27. Las condiciones de seguridad de las naves y artefactos navales a que se refiere el artículo anterior, se determinarán de acuerdo con la naturaleza y finalidad de los servicios que presten y de la navegación que efectúen, así como de conformidad con las normas internacionales que rigen la materia.”

Decreto 5057 de 2009:

“Artículo 2. Funciones del despacho del director. Son funciones del despacho del Director General Marítimo, las siguientes:

(...)

4. Dictar las reglamentaciones técnicas para las actividades marítimas, la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de la contaminación marina proveniente de buques, así como determinar los procedimientos internos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección General Marítima.”

Del análisis en conjunto del acto acusado y el numeral primero de la regla 13 F del anexo 1 del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, modificado por el Protocolo de 1978 - MARPOL 73/78 aprobado por Colombia mediante la Ley 12 de 1981, no surge la violación manifiesta de esta disposición toda vez que para determinar si la Dirección Marítima carecía de competencia para regular las normas de seguridad de las naves pequeñas que se dedican al transporte de hidrocarburos de peso muerto igual o inferior a 600 toneladas, teniendo como parámetros las normas de seguridad establecidas en el tratado internacional anteriormente mencionado, es necesario realizar un análisis normativo en conjunto de las disposiciones que regulan la competencia de la Dirección General Marítima, tales como el Decreto Ley 2324 de 1984, la Ley 730 de 2001 y el Decreto 5057 de 2009; y, determinar si, la Dirección General Marítima tiene o no competencia para regular las condiciones de seguridad de las naves anteriormente mencionadas, lo cual es propio de la sentencia que ponga fin al proceso.

Fuerza es, entonces, negar la medida solicitada.

En virtud de lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

Primero. NIÉGASE la suspensión provisional de la Resolución 22 de 2013 (25 de enero) por la cual el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima.

Segundo. De conformidad con los documentos visibles a folios 35 a 47 del expediente, el Despacho reconoce personería a la abogada Sandra Marcela Parada Aceros para actuar en representación del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima.

Notifíquese y cúmplase.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Consejera de Estado