

# Retos y Oportunidades para fortalecer a la autoridad marítima: sobre las funciones de las Capitanías de Puerto\*

*Samuel Ignacio Rivera Páez\*\**

## Introducción

La cantidad y variedad de las tareas desarrolladas, ubican a las Capitanías de Puerto como punto de referencia de las actividades marítimas, y hacen de ellas una ventanilla única en las relaciones entre los ciudadanos y el mar. Estas dependencias, adscritas a la Dirección General Marítima (DIMAR)<sup>1</sup>, desarrollan labores como organizaciones especializadas, desde los puntos de vista administrativo y técnico-operativo, para que las funciones públicas estatales que tienen lugar en los espacios marítimos de interés nacional, se cumplan y permitan el control, la coordinación y la facilitación, necesarias para promover el desarrollo marítimo. Hoy, dentro de su organización, DIMAR, cuenta con diecisiete Capitanías de Puerto ubicadas en los principales puertos marítimos y fluviales de carácter internacional del país: Buenaventura, Tumaco, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, San Andrés, Turbo, Coveñas, Bahía Solano, Guapi, Providencia, Puerto Bolívar en el territorio marítimo y Puerto Carreño, Puerto Inírida, Puerto Leguízamo y Leticia en la parte fluvial.

Este artículo de reflexión se enfoca en revisar la evolución histórica de las funciones asignadas a las Capitanías de Puerto y una comparación con las funciones que desarrolla la organización equivalente en otros países del mundo con características diferentes en cuanto a su identidad marítima, buscando entender de mejor manera algunos de los problemas

---

\* Este artículo corto de investigación es resultado del proyecto denominado “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación”, que hace parte del Grupo “Masa Crítica” adscrito a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Identificado con código COL123-247 en Colciencias y categorizado en “D”.

\*\* **Capitán de Navío (RA) Samuel Ignacio Rivera Páez.** Doctor en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del programa Conjunto entre la Universidad de los Andes y la Universidad de Maryland, College Park (Estados Unidos). Docente-Investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Oceanógrafo Físico y Profesional en Ciencias Navales de la Escuela Naval Almirante Padilla. Correo electrónico: riveras@esdegue.mil.co

1 La Dirección General Marítima (DIMAR) es la Autoridad Marítima Nacional con jurisdicción en todo el territorio marítimo nacional y en los ríos con tráfico internacional.

estructurales que se derivan de esa misma evolución. Para ello, se realizó la revisión correspondiente de fuentes primarias y secundarias sobre el tema y se analizó el contenido de diversas normas desde la mitad del siglo XIX hasta la fecha. Así mismo, se revisaron las normas internas de cada Estado estudiado, con el fin de determinar las funciones que las Capitanías cumplen en cada uno de ellos.

En el caso colombiano, se debe reconocer que el trabajo de estas dependencias, reflejado en sus indicadores de gestión y los resultados de las auditorías internas y externas que se han llevado a cabo en los últimos años muestra que las Capitanías de Puerto requieren de una revisión estructural en diferentes aspectos que involucran tanto lo administrativo como lo operativo. Esto, permitiría identificar con mayor claridad la realidad de la organización funcional y todos los aspectos de personal, cobertura, infraestructura y equipamiento que pueden llegar a requerir. Con todo esto, se espera contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad marítima nacional. Esto último, hace parte de la nueva Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros 2017 que desarrolla como área temática, el fortalecimiento de la gobernanza marino-costera (Comisión Colombiana del Océano, 2017)<sup>2</sup>.

### Sobre las funciones de las Capitanías de Puerto en Colombia

Para poder entender los compromisos misionales de las Capitanías de Puerto, se adelantó una revisión de la evolución histórica que han tenido las funciones asignadas desde 1870 hasta el 2017. Ese recorrido incluye varias normas de diferente jerarquía que les estipulan obligaciones específicas de distinto índole.

Se tomó como punto de partida la *Ley 106 de 1873 (Código Fiscal)*, la cual, en el libro I al mencionar aspectos de operaciones comerciales y puertos incluyó aspectos que en la actualidad son cumplidos por las Capitanías de Puerto modernas tales como: la visita de arribo, los procedimientos para ese arribo, la libre plática, la permanencia en puerto, la arribada forzosa, las infracciones, penas y recompensas existentes, los conceptos de nacionalización y arqueo de naves, la policía marítima, los deberes de los Capitanes de las Naves, las funciones de los Jefes de Resguardo -como se denominaba a los capitanes de Puerto de ese entonces-, y aspectos propios del transporte marítimo y su tráfico en aguas jurisdiccionales. Particularmente, en el *Artículo 406*, se consideraban funciones del jefe del resguardo, además de las establecidas en los artículos que lo antecedían, algunos aspectos que hoy son parte de las tareas de señalización marítima, seguridad marítima, control de tráfico y prevención de la contaminación. Entre otras, era el responsable por las condiciones del puerto, las zonas de fondeo, la visita de arribo, el servicio de practica, la libre platica, control de vertimientos, control sobre sondeos, certificación de la gente de mar, búsqueda y rescate y cartografía náutica. Un total de diecinueve funciones redactadas de manera tal que quedaba poco espacio a la interpretación. Es fácil observar que desde esa época

---

2 Dentro de las líneas de acción propuestas por la política, se destaca, “promover espacios y mecanismos (regionales, nacionales o internacionales) que permitan mejorar la gobernanza del territorio marino y costero”, así como “Fortalecer las capacidades (técnicas, financieras y operativas) de las instituciones a cargo de la gestión del territorio marino costero del país” (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 90).

se vislumbraban como función de esa *autoridad marítima* tareas en temas específicos que estaban directamente relacionados con las funciones que hoy se conocen como de Estado Ribereño y de Estado Rector del Puerto (Estados Unidos de Colombia, 1873). De los aspectos más curiosos resalta la importancia que se le da a la función de policía marítima, cuyo estatuto estaba redactado desde 1870 a través de la Ley 74, evidenciando la necesidad de contar con un ordenamiento especial para este tipo de función estatal en el mar (Estados Unidos de Colombia, 1870).

Desde esa época hasta la mitad del siglo XX son muy pocas las normas que entran a modificar o transformar estas funciones. La *Ley 79 de 1931*, mantiene la competencia como autoridad marítima en el Director General de Aduanas y en los “Administradores de Aduana... el cumplimiento de las leyes sobre navegación y embarque marítimo, así como de las aplicables al funcionamiento y administración de los puertos” (Art. 33). Sin embargo, es de acuerdo con el *Artículo 40* el oficial encargado del resguardo al que se le denominará *Capitán de Puerto* dejando bajo la potestad del Director General reglamentar sobre las funciones y obligaciones de estas dependencias (Congreso de Colombia, 1931).

Mediante el *Decreto 3183 de 1952* por el cual se organizó la Marina Mercante Colombiana, se presenta un cambio determinante en el sistema. Mediante esta norma, se estableció que en cada puerto marítimo de la República habría una Capitanía de Puerto dependiente de la Dirección de Marina Mercante Colombiana y que, en los puertos de primera categoría, esas capitanías estarían a cargo de un Oficial naval en servicio activo o en uso de buen retiro, nombrado por decreto ejecutivo a propuesta del Comandante de la Armada Nacional y del Director de Marina Mercante. En los puertos de segunda categoría, las funciones de Capitán de Puerto podrían ser desempeñadas por suboficiales de la Armada Nacional en servicio activo o en uso de buen retiro, siempre y cuando demostraren la idoneidad para el cargo<sup>3</sup>. Para subsanar la no existencia de capitanes de Puerto en los diferentes puertos de la Nación, se estableció también que en aquellos puertos donde no se hubiera designado Capitán de Puerto, el gobierno a propuesta de la Dirección de Marina Mercante podría encargar al respectivo administrador de aduanas. En el *Artículo 7*, a los capitanes de Puerto se les asignaron, de manera genérica, funciones y atribuciones que tenían que ver con la administración de marina mercante, trámite de licencias de gente de mar, investigación de violación de normas de normas de marina mercante, trámite de registro de naves y control sobre las naves abanderadas, control de zarpes y arribos, dirección sobre la policía marítima, coordinación en materia fiscal y demás atribuciones que le señalarán las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de la Marina Mercante Colombiana. Se puede resumir también, que con esta norma se dio mayor trascendencia a las actividades propias de la administración de la gente de mar, la figura de Estado de Bandera y se deja de lado las funciones de

3 Al parecer, el concepto de categoría para las Capitanías de Puerto de hoy, surge con este decreto ya que, en él se establecieron tres categorías de puertos marítimos en la república: los de primera, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Buenaventura y Tumaco; los de segunda, Riohacha, Coveñas, Manaure, Turbo, Puerto López y Guapi y los de tercera categoría que eran los demás puertos del país. De acuerdo con lo que se puede inferir de los Decretos que posteriormente se emitieron, esta denominación de categoría del puerto se extendió a las Capitanías de Puerto correspondientes a cada puerto, estableciéndose Capitanías de Puerto de primera, segunda y tercera categoría, respectivamente.

cartografía, señalización e hidrografía. La figura como Estado Ribereño se enmarca exclusivamente a funciones de control del tráfico marítimo y de manera especial se incluyen funciones de Guardacostas (Presidencia de la República de Colombia, 1952).

El *Decreto Ley 410 de 1971* (Código de Comercio) en su *Art. 1429* y subsiguientes consideró actividades marítimas todas aquellas que se efectúen en el mar territorial, zonas adyacentes, suelo y subsuelo pertenecientes a la plataforma continental, y en las costas y puertos de la República, relacionadas con la navegación de altura, de cabotaje, de pesca y científica, con buques nacionales y extranjeros, o con la investigación y la extracción de los recursos del mar y de la plataforma. De igual forma, promulgó que la autoridad marítima nacional estará constituida por la Dirección de Marina Mercante y sus diferentes dependencias, la cual ejercerá sus funciones y atribuciones en los puertos y mar territorial en lo relativo a la vigilancia, control y cumplimiento de las normas relacionadas con las actividades marítimas y que esa “autoridad marítima en cada uno de los puertos colombianos sería ejercida por el respectivo Capitán de Puerto o quien haga sus veces”. Igualmente, especificando que los demás funcionarios públicos que ejerzan funciones diferentes en los puertos marítimos y fluviales, deberán colaborar con la autoridad marítima y en caso de colisión decidirá el Capitán de Puerto (Congreso de Colombia, 1971). Este concepto se reforzó con la expedición del *Decreto 2349 de 1971* donde se incluyó el mismo texto como referencia de la autoridad marítima regional. Particularmente, en el *Artículo 9* de este decreto se definen las nuevas funciones de los capitanes de Puerto. En ellas, se incluye una función jurisdiccional acorde con el Código de Comercio: “Ejercer la autoridad marítima y portuaria en su jurisdicción”, se mantienen las funciones genéricas de administración de marina mercante y de transporte marítimo y de trámites para la certificación de la gente de mar (Presidencia de la República de Colombia, 1971).

Al respecto es conveniente destacar que de acuerdo con el número de funciones establecidas en este decreto, pareciera como si se hubieran modificado las funciones, reduciendo sus actividades, sin embargo, en la práctica no fue así. Las Capitanías de Puerto continuaron ejerciendo todas aquellas funciones que se estaban cumpliendo y que estaban establecidas en las normas anteriores, debiendo responder por los aspectos relacionados con las figuras de Estado de Bandera, Estado Rector del Puerto y Estado Ribereño. Algo que sí es de mayor relevancia es que se elimina la función relacionada con la “Dirección de la Policía Marítima en su jurisdicción”. Esto resulta, al menos curioso ya que según el mismo documento, se mantienen las funciones de “ejercer el control del tráfico marítimo y realizar las investigación de violación de normas de marina mercante” que son evidentemente actividades de la autoridad en el mar.

Con el *Decreto No. 978 de 1974*, se crearon los comités de seguridad portuaria y las juntas de coordinación marítima y portuaria con funciones específicas en los diferentes puertos de la nación, otorgándose a los capitanes de Puerto en el *Artículo 8* funciones de coordinación y dirección de los órganos creados. De esta manera, se complementaban las tareas de las Capitanías de Puerto como máxima autoridad en materia marítima en cada puerto del país (Presidencia de la República de Colombia, 1974).

Con la expedición del *Decreto 2324 de 1984*, se reorganizó la Dirección General Marítima y prácticamente se mantuvieron todas las funciones otorgadas con el *Decreto 2349 de 1971*. De acuerdo con el Artículo 20, las funciones para las Capitanías de Puerto sin importar su categoría, se mantuvieron con leves diferencias. De manera explícita, se incluyó dentro de las competencias jurisdiccionales la de investigar los siniestros y accidentes marítimos, dictar fallos de primera instancia e imponer las sanciones respectivas. Igualmente, se mantuvo de manera explícita lo estipulado en *Decreto 978 de 1974*. Es importante resaltar que con el *Decreto 2324* se hizo explícita la jurisdicción de la Dirección General Marítima sobre las áreas de unos ríos (*Artículo 2 – Jurisdicción*) y se consideraron dentro de las oficinas regionales y seccionales (*Artículo 19*) a las Capitanías de Puerto en los puertos fluviales mencionados. Sin embargo, a pesar de las evidentes diferencias operacionales no se contemplaron diferencias entre las Capitanías de Puerto según su categoría o ubicación (marítima o fluvial). De igual forma, se mantuvo el esquema donde primaban las funciones como Estado de Bandera y algunas obligaciones en materia de formación y titulación de la gente de mar. Cabe rescatar también, que no se consideraron funciones particulares para temas específicos de gran relevancia para las responsabilidades otorgadas a la DIMAR como eran la administración de los litorales, la prevención de la contaminación, el control de las empresas de transporte y servicios marítimos y en general con todas aquellas derivadas de las obligaciones como Estado Rector del Puerto. De forma genérica, se modificó el ejercicio de la autoridad que hasta la fecha recaía en la marina mercante, incluyendo todas las actividades marítimas y portuarias (Presidencia de la República de Colombia, 1984).

Mediante el *Decreto No. 951 de 1990*, se trata de subsanar el error presentado definiendo las competencias de la autoridad marítima en el área fluvial de su jurisdicción. Competencias que debían ser ejecutadas en la práctica por los capitanes de Puerto fluviales en Puerto Carreño, Puerto Inírida, Leticia y Puerto Leguízamo y por la Capitanía de Puerto de Cartagena en cuanto al Canal del Dique. En particular, se incluyen funciones relacionadas con el ejercicio de su autoridad legal y reglamentaria sobre las embarcaciones marítimas tanto nacionales como extranjeras que naveguen en esas áreas fluviales, la autorización y control de concesiones y permisos de construcción en las aguas fluviales y riberas de su jurisdicción así como los trabajos de dragado y relleno en dichas áreas, en cuanto tengan por objeto el desarrollo de actividades marítimas y la instalación y mantenimiento del servicio de ayudas necesarias para la navegación de las embarcaciones marítimas. De igual forma, se estipula que, las embarcaciones y sus tripulaciones destinadas al servicio de cabotaje marítimo y que por su naturaleza puedan efectuar a su vez navegación fluvial, están sujetas al régimen de documentación y control previsto en la Legislación Marítima Nacional y que en los casos en que las embarcaciones fluviales de bandera colombiana zarpen de puertos limítrofes donde existan Capitanías de Puerto, con destino a puertos extranjeros, el zarpe para el trayecto extranjero será autorizado por la respectiva Capitanía de Puerto (Presidencia de la República de Colombia, 1990).

Posteriormente, el *Decreto No. 2150 de 1995* (Artículo 110), por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública, definió el ámbito de funciones de

las Capitanías de Puerto de primera categoría. Adicionando a las funciones generales establecidas por ley, competencias en ciertos trámites de construcción, alteración, modificación o desguace de naves, expedición de licencias de explotación comercial para talleres de reparación naval, expedición de ciertas licencias para la gente de mar, resolver solicitudes de permiso y/o autorizaciones de construcción en playas marítimas y terrenos de bajamar, en un área de hasta 200 metros cuadrados, construcciones e instalación temporal de kioscos, carpas, etc. y autorizar relimpias de canales (Presidencia de la República de Colombia, 1995).

Interesante recabar en dos aspectos: primero, la necesidad de diferenciar de acuerdo con la categoría de la capitanía en cuestión y segundo, la necesidad de incluir competencias específicas en temas particulares asociados a ciertas actividades marítimas que demandan dedicación de personal, tiempo y esfuerzo por parte de las Capitanías de Puerto. Particularmente, se destaca la inclusión de funciones relacionadas con la administración de litorales y aquellas relacionadas con el control de las empresas dedicadas a actividades marítimas como la construcción naval y el dragado.

En los siguientes años se configuran varias adiciones mediante normas emitidas por diferentes organismos. En 1997, por medio de la Resolución del Ministerio de Comunicaciones No. 30 de enero 8 de ese año, por la cual se reglamentó la utilización de bandas de frecuencias atribuidas al servicio móvil marítimo, se estableció que ese ministerio, a través de las Capitanías de Puerto ejercería el control sobre la utilización de las bandas de frecuencias atribuidas mediante el *Decreto 2061 de 1996* para el servicio móvil marítimo (Ministerio de Comunicaciones Colombia, 1997). Mediante *Resolución de DIMAR No 520 de 1999* se reitera el cumplimiento de normas y se reiteran y adoptan procedimientos para el control y vigilancia de naves y artefactos navales en aguas marítimas y fluviales jurisdiccionales, estableciendo una serie de funciones a las Capitanías de Puerto relacionadas con la expedición de certificados y autorizaciones. Así como también, informes y reportes sobre controles de actividades de empresas y del tráfico marítimo (Dirección General Marítima, 1999). De igual forma, mediante el *Decreto 804 de 2001*, por el cual se reglamenta el servicio público de transporte marítimo, se delega en las Capitanías de Puerto la autorización para la prestación del servicio público de transporte marítimo, entre localidades situadas dentro de la jurisdicción de una misma Capitanía de Puerto cuando se trate de naves menores (Presidencia de la República de Colombia, 2001). Finalmente, el *Decreto 1505 de 2002* (compilado en el *Decreto 1073 de 2015*) al reglamentar el combustible exento para actividades marítimas de pesca y cabotaje en materia de sobretasa al acpm, estableció que la Dirección General Marítima, “por intermedio de las Capitanías de Puerto”, será la encargada de llevar el control al cupo de consumo asignado por la UPME a cada embarcación (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

Al ser DIMAR una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, en el 2000 al realizarse la reestructuración de este ministerio, mediante el *Decreto 1512*, se incurrió en una imprecisión importante al no describir en su articulado la complejidad que significa esta organización, equiparándola con otras de menor dimensión en el ministerio. Por este motivo, se emitió el *Decreto No. 1561 de 2002*, que en su *Artículo 8* abordó el tema de las Capitanías de Puerto resaltándose dos cosas en particular: la primera, por primera vez se limita el número de Capitanías que puede tener la DIMAR

en su organización. Como se puede inferir en normas previas, cuando se habla de las Capitanías de Puerto, el concepto de Capitanía está asociado al “puerto” y por ende siempre, hasta esta fecha, se había manejado el concepto de la existencia de cuantas Capitanías como Puertos hubiera en el país (Presidencia de la República de Colombia, 2002). A partir de esta norma se limita a diez y siete el número de Capitanías, pudiéndose afectar a futuro la creación de nuevas Capitanías de Puerto. La segunda, tiene que ver con que sin considerar la evolución normativa de los últimos años se volvieron a retomar las funciones contempladas en el *Decreto Ley 2324 de 1984*, manteniendo inclusive aquellas portuarias que fueron derogadas con el *Artículo 23* de la *Ley 1 de 1991*-Estatuto General de Puertos (Congreso de la Colombia, 1991).

Tan sólo hasta el 2009 mediante el *Decreto 5057* se enmienda este error, asignando en el Artículo 3 las funciones que se encuentran vigentes en la actualidad. En este no se limita el número de capitanías en la organización, ni se estipulan diferencias entre capitanías por categoría o lugar de ubicación. A diferencia de los decretos anteriores, al hablar del ejercicio de la autoridad, este decreto incluye “la promoción, coordinación y control del desarrollo de las actividades marítimas, en concordancia con las políticas de la Dirección General”. Igualmente, recopila las disposiciones de trámites contempladas en el *Artículo 110 del Decreto Ley 2150 de 1995*, retoma las funciones en materia de control del practicaaje, de autorización de movimientos de naves, de control sobre litorales, protección del medio marino y la investigación y fallo de siniestros y accidentes marítimos e infracciones a las normas de marina mercante. Lo novedoso en este decreto recae en que se incluye la función de investigar y fallar “las ocupaciones indebidas o no autorizadas de los bienes de uso público bajo su jurisdicción”, “coordinar y ejecutar el control de tráfico marítimo y los aspectos relacionados con seguridad y protección marítima, búsqueda y salvamento, protección del medio marino, manteniendo los controles de conformidad con la normatividad vigente”, “desarrollar las inspecciones derivadas de las funciones de Estado Bandera, Estado Rector de Puerto y Estado Ribereño de la Dirección General Marítima”, “desarrollar las actividades relacionadas con la divulgación de la entidad, así como el manejo de la imagen institucional de la Autoridad Marítima Regional, conforme a las políticas de la Dirección”, “ejercer la potestad disciplinaria y administrativa en virtud de lo dispuesto en la normatividad vigente” y “ejercer las funciones que le sean asignadas para efectuar los cobros por los servicios de fondeo, señalización marítima y multas, así como las gestiones necesarias para los cobros persuasivos a favor de la Nación” (Presidencia de la República de Colombia, 2009).

## Funciones de las Capitanías de Puerto en otros países

Para conocer cómo se organiza la autoridad marítima en otros países se revisaron las funciones y relaciones orgánicas de las Capitanías de Puerto en países de mayor tradición marinera a Colombia tales como Italia, España, Francia, Estados Unidos, Chile y Argentina.

En Italia, las Capitanías de Puerto - Guardia Costera hacen parte del cuerpo de la Marina Militar que desarrolla tareas y funciones relacionadas sobre todo con el uso del mar para objetivos civiles, y que depende desde el punto de vista de sus funciones de varios ministerios que se benefician

de su labor. Entre estos en primer lugar el Ministerio de Infraestructuras y Transporte que ha “heredado” en 1994, del Ministerio de la Marina Mercante, la mayor parte de las funciones relacionadas al uso del mar para actividades de navegación comercial y de recreo. Entre las principales funciones atribuibles a las Capitanías de Puerto se encuentran: la búsqueda y socorro en mar (SAR), la seguridad en la navegación, con controles de inspección sistemáticos sobre toda la flota nacional mercante, de pesca y de recreo y, a través de la actividad de Estado Rector del Puerto y sobre la flota mercante extranjera que atraque en puertos italianos, la protección del ambiente marino, el control sobre la pesca marítima, la administración periférica de las funciones estatales en materia de formación de funcionarios marítimos, funciones de policía marítima (es decir, policía técnico-administrativa marítima), abarcando la disciplina de la navegación marítima y la regulación de sucesos que tengan lugar en los espacios marítimos bajo soberanía nacional, el control del tráfico marítimo, la maniobra de los buques y la seguridad en los puertos, las investigaciones sobre siniestros marítimos, el control del dominio marítimo nacional y las evaluaciones y controles periódicos de depósitos costeros y de otros establecimientos peligrosos (Marina Militar Italiana, 2018).

En España, el *Real decreto Legislativo 2/2011* que aprueba el texto de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, designa, en su Art. 266, a las Capitanías Marítimas como órganos periféricos de la Administración Marítima, dependientes del Ministerio de Fomento (Reino de España, 2011). Si bien en 1995 al regular la creación de las capitanías marítimas se contemplaban capitanías de primera, segunda y tercera categoría, mediante el Decreto 638 de 2007 al modificar el modelo de capitanías se suprimieron las de segunda y tercera categoría, siendo asimiladas por la figura del distrito marítimo, siendo dependientes de las Capitanías Marítimas (Reino de España, 2007). En general, se estipula que: *“En aquellos puertos, o grupos de puertos, en los que se desarrolle un determinado nivel de actividades de navegación o lo requieran las condiciones de tráfico, seguridad o protección marítima, existirá una Capitanía Marítima”* (Reino de España, 2011)

Entre las funciones asignadas al Capitán Marítimo se encuentran, entre otras: la autorización o rechazo de entrada y salida de buques en las que España ejerce soberanía, la determinación de zonas de fondeo -correspondiendo a la autoridad portuaria la asignación de puestos de fondeo-, la determinación de condiciones para la navegación, control sobre el practicaje y sobre buques con mercancías peligrosas, el control como Estado de Abanderamiento en los procesos de construcción y operación y en general todas funciones relativas a la navegación, seguridad marítima, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía. Esto incluye también, el control sobre gente de mar y gestión de las empresas marítimas, las inspecciones técnicas y operativas, la supervisión de las investigaciones en caso de siniestros marítimos o episodios de contaminación, la inspección de las instalaciones de recepción de residuos oleosos en los muelles o en sus cercanías, la tramitación de expedientes de autorización de escuelas y centros de formación marítima de todo tipo y la imposición de la legalidad y tramitación de sanciones por infracciones contra la seguridad marítima, la ordenación del tráfico o la contaminación.



Las Capitanías de Puerto en Francia dependen del Ministerio de Infraestructura, teniendo como objetivo prestar servicio a las naves y sus usuarios para una escala eficiente, rápida y segura que facilite el tránsito de cargas en los puertos franceses en los términos establecidos en el Libro III del Código de Puertos Marítimos francés. La misión de las Capitanías de Puerto francesas se concentra en aspectos relacionados con la explotación, seguridad, comercio y asuntos náuticos, marítimos y técnicos. De forma genérica se les dan atribuciones de: organización del tráfico marítimo, como interlocutores válidos de los consignatarios de naves y cargas, responsables de los terminales marítimos y agentes navieros, para realizar la coordinación de los servicios portuarios de práctico, remolque, aprovisionamiento, etc., responde por la seguridad de las naves para el acceso a puerto, controlando los sondajes y los dragados para el buen funcionamiento de la señalización marítima, así como por la seguridad de la carga peligrosa, las coordinaciones de reacción en caso de incendio en puerto o en buques, las investigaciones de siniestros marítimos y terrestres que ocurran en las instalaciones portuarias, y por mantener vigilancia permanente en el puerto y atender o retransmitir cualquier mensaje de alerta que se produzca. De igual forma, cumplen funciones de policía administrativa con el objeto de preservar integralmente el dominio público marítimo y de las instalaciones portuarias. Del mismo modo, mediante esta función investiga cualquier contaminación realizado por hidrocarburos. También se cobijan por esta función aquellas áreas relacionadas con policía de señalización, espacios cerrados, cargas peligrosas. Son las encargadas de coordinar el cumplimiento de los instrumentos internacionales aprobados por Francia e investigar las infracciones del caso, coordinando con los tribunales superiores la investigación de las violaciones mayores, desempeñándose como órgano consejero técnico y marítimo, responsable por los comités náuticos, portuarios y técnicos del puerto. Finalmente, son los encargados de estimular y apoyar el desarrollo económico de la región marítima de su jurisdicción y por ser autoridades que gestionan la interfaz de los mundos marítimo y terrestre. En otras palabras, son los embajadores del mar al servicio de la tierra (República Francesa, 2016).

En los Estados Unidos, los capitanes de Puerto son miembros del Cuerpo de Guardacostas que desarrollan actividades preventivas y operativas en sus áreas de jurisdicción, cobijando las diferentes actividades marítimas. De manera genérica estas responsabilidades comprenden funciones en cuanto a la seguridad y protección marítima, las operaciones de búsqueda y rescate, la administración del tráfico marítimo, la protección del medio marino, la interdicción marítima, el licenciamiento de gente de mar, las ayudas a la navegación, los programas de seguridad y la protección antiterrorista.

En el caso chileno, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar) en su Artículo 12, el litoral de ese país, “se divide en Gobernaciones Marítimas y éstas [sic] en Subdelegaciones Marítimas y Alcaldías de Mar”. En la actualidad Chile cuenta con 16 Gobernaciones Marítimas siendo asignadas su jurisdicción por parte del Presidente de la República. El *Artículo 15*, establece que:

“Las Gobernaciones y Subdelegaciones Marítimas están a cargo de funcionarios del servicio de la Dirección, o de Jefes de la Armada en Servicio Activo, designados con las denominaciones de Gobernadores Marítimos y Subdelegados Marítimos, respectivamente, los cuales actuarán como

delegados de la Dirección dentro de sus respectivas jurisdicciones. El nombre genérico de estas autoridades marítimas es el de Capitanes de Puerto.

Los Subdelegados Marítimos estarán subordinados militar y administrativamente al Gobernador Marítimo respectivo y tendrán las atribuciones y deberes que les asignan las disposiciones legales y reglamentarias, y cumplirán las órdenes e instrucciones que les imparte el Director o Gobernador Marítimo correspondientes.” (República de Chile, 1997, art. 12)

Los Gobernadores Marítimos y Subdelegados Marítimos están además subordinados militarmente respecto a las autoridades navales en la forma que establece la Ordenanza de la Armada chilena. Por asimilación, le corresponde a las Capitanías de Puerto desarrollar las funciones que le han sido asignadas a la Dirección como un todo. Por tanto, están en la obligación de velar por la seguridad de la navegación y por la protección de la vida humana en el mar, atender la señalización de las costas y rutas marítimas y atender las telecomunicaciones marítimas de la Marina Mercante. Igualmente, deben velar por el desarrollo y eficiencia de la Marina Mercante Nacional, como asimismo, por el estudio de la organización y desarrollo del transporte marítimo, fluvial y lacustre, controlar y fiscalizar el material de las naves y artefactos navales para asegurar su eficiencia y las condiciones de navegabilidad de ellas y velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones técnicas y profesionales de la Marina Mercante Nacional y de Pesca y Caza Marítima, de la Marina de Turismo y de los Deportes Náuticos. Cumplen la función de control y mantenimiento del orden y la disciplina a bordo de las naves mercantes y especiales y de los artefactos navales, juzgando y sancionando al personal de la Marina Mercante, al personal de naves especiales y, en general, al personal que trabaja en faenas que las leyes le encomiendan fiscalizar, por faltas de carácter profesional o por faltas al orden, a la seguridad y a la disciplina. En otro campo, dictaminan en los sumarios administrativos que se substancien sobre accidentes y siniestros marítimos, determinando las responsabilidades que correspondan en ellos y aplicando las sanciones que sean del caso. Ejercen como policía marítima, fluvial y lacustre, pudiendo efectuar allanamientos, incautaciones y arrestos, dentro de sus funciones de policía marítima. En materia de litorales, ejercen la fiscalización y control de las playas y de los terrenos fiscales de playa colindantes con estas en el mar, ríos y lagos; de las rocas, fondos de mar y porciones de agua dentro de las bahías, ríos y lagos, y a lo largo de las costas del litoral y de las islas y, con el objeto de mantener la eficiencia de los servicios marítimos nacionales, tiene la obligación de realizar la movilización de la Marina Mercante Nacional y/o tomar el control de los servicios marítimos cuando el Gobierno decreta un estado de emergencia nacional o internacional que amenace la seguridad de la República.

Por su parte, las Capitanías de Puerto argentinas se denominan Prefecturas de Zona, Prefecturas y Subprefecturas y son dependencias de la Prefectura Naval Argentina en los términos establecidos en la norma general de la institución. En concordancia con lo dispuesto en esas normas corresponde a las Prefecturas de Zona desarrollar funciones como policía de seguridad de la navegación, realizar el ejercicio de la jurisdicción administrativa y policial y fungir como policía de seguridad y policía judicial. Como policía de seguridad de la navegación, regula todo lo concerniente a cumplir las

leyes que la rigen, aplica en el orden técnico los convenios internacionales sobre seguridad de la navegación y de los bienes y de la vida humana en el mar, dar entrada y salida a los buques, entender en la extracción, remoción o demolición de buques y aeronaves o sus restos náuticos, de bandera nacional o extranjera, que se hallen hundidos o encallados en aguas jurisdiccionales argentinas, llevar el Registro Nacional de Buques, otorgar el uso y cese de bandera a los buques argentinos, aprobar y vigilar técnicamente la construcción, modificación, reparación, desguace y extracción de buques, inspeccionar los buques para verificar su seguridad y determinar el arqueo de los de bandera argentina, otorgando los certificados correspondientes, administrar los servicios de practica y pilotaje, hacer cumplir las disposiciones de las autoridades sanitarias y de las vinculadas a la limpieza de los puertos, supervisar al personal de la marina mercante y el personal navegante en general en cuanto nivel de conocimientos mínimos, determinar la dotación de seguridad de los buques, colaborar en los servicios de faros, balizas y señales marítimas y fluviales, manteniendo las ayudas a la navegación bajo su cargo, atender y dirigir el servicio de radiocomunicaciones para la seguridad de la navegación y en salvaguarda de la vida humana en el mar y entender lo relativo a las normas tendientes a prohibir la contaminación de las aguas fluviales, lacustres y marítimas por hidrocarburos u otras sustancias nocivas o peligrosas, y verificar su cumplimiento.

En cuanto al ejercicio de la jurisdicción administrativa - policial, instruye investigaciones por naufragios, colisiones, varaduras y otros acaecimientos de la navegación ocurridos a buques argentinos o extranjeros en aguas jurisdiccionales argentinas, juzga las faltas o contravenciones de seguridad náutica y juzgar las faltas o contravenciones policiales de seguridad pública.

27

Como policía de seguridad, mantiene el orden público y contribuye en la seguridad del Estado, garantiza en tiempo de paz y contribuye en caso de conmoción interior o conflicto internacional a la seguridad interna de los puertos y a la de las vías navegables, previene la comisión de delitos y contravenciones, identifica a las personas que entren o salgan del país por vía marítima, fluvial o aérea en su jurisdicción, y a las que habiten o trabajen dentro de los límites de aquellas, prestar auxilio en los casos de inundaciones y otros siniestros, efectúa el control de averías y la lucha contra incendios en los puertos y colaborar con su servicio de comunicaciones con las distintas autoridades policiales.

En su papel de policía judicial, interviene en casos de delitos y practica las diligencias necesarias para comprobar los hechos ocurridos y descubrir y detener a sus autores y partícipes. Desarrolla las investigaciones por naufragios, colisiones, varaduras y demás siniestros, e interviene judicialmente cuando el hecho prima facie configure delito, da cumplimiento, como Fuerza Pública, a todo mandato judicial, interviene en aspectos relacionados con la caza y pesca marítima e interviene en el restablecimiento del orden y la tranquilidad pública fuera de su jurisdicción cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo.

### Reflexiones finales

Esta evolución histórica tiene varios aspectos sobre los cuales vale la pena reflexionar para transformar la realidad de la autoridad marítima en

las regiones. Primero, pareciera ser clara la poca comprensión de la alta dirección del Ministerio de Defensa Nacional respecto al tipo de organización que es la Dirección General Marítima y la importancia de sus regionales. Segundo, la dispersión normativa en la que se encuentran las funciones de las Capitanías de Puerto dificulta tanto a funcionarios como usuarios la comprensión integral de las responsabilidades funcionales de este tipo de organización. Tercero, la extensa lista de obligaciones que han sido impuestas a las Capitanías, por la Autoridad Marítima y por otras entidades y procesos, demanda una alta carga en materia de personal y recursos, que termina afectando la eficiencia y la efectividad de su trabajo. Finalmente, la aparente ambigüedad existente entre ser la autoridad marítima y no contar con la capacidad de adelantar actividades de policía marítima, genera problemas de control y ejecución, que merecen ser revisados. Como dijera, uno de los expertos consultados para este análisis:

“Pareciera paradójico que los capitanes de Puerto no ejercen jurisdicción real sobre los terminales del puerto, siendo más Capitanes de mar, pero tampoco tengan los medios suficientes para ir al mar y exigir el cumplimiento de las normas asociadas a las actividades marítimas, siendo más unos capitanes de muelle” (Entrevista personal, 2017).

Respecto al primer punto, a lo largo del recuento histórico se observa que al momento de reestructurar el Ministerio de Defensa o sus normas constitutivas, la forma en que se ha adelantado el proceso ha tenido un impacto negativo en la configuración de las funciones de las Capitanías de Puerto. Ejemplo de ello, es que durante más de cinco años estuvieron vigentes funciones que habían sido modificadas, derogadas o transformadas por otras normas previas. Es claro que en esto tiene que ver la dificultad para categorizar a la Dirección General Marítima dentro del ecosistema de instituciones del Estado. Durante muchos años se ha debatido cuál es exactamente el tipo de organización que le corresponde a la Autoridad Marítima dentro de ese ecosistema. A diferencia de la Aeronáutica Civil, la cual puede entenderse como la entidad equivalente en temas aéreos, DIMAR no es considerada para ser una unidad administrativa especial. De acuerdo con algunos conceptos en materia de organización de la administración pública, se cataloga como una entidad de tipo J -entidad en cuyo acto de creación se determina que está vinculada a un ministerio o que tiene un régimen especial-. La falta de visión de los funcionarios a cargo del ministerio en este sentido, afecta radicalmente el desarrollo y fortalecimiento del ejercicio de la autoridad en el mar y por ende el desarrollo de las Capitanías de Puerto.

En segunda instancia, como se pudo observar en este ensayo, la dispersión normativa y la compleja realidad operativa que deben afrontar estas dependencias, hace aún más difícil la labor de control, promoción y desarrollo que deben efectuar. A manera de anécdota, pareciera que el marco normativo es tan confuso que aún en la misma página web de la entidad, las funciones de las Capitanías de Puerto que aparecen publicadas, no corresponden a las estipuladas en la ley. Algo, que evidentemente es de forma, ya que los capitanes de Puerto y los funcionarios de la institución desarrollan las funciones establecidas y algo más para fortalecer el Poder Marítimo Nacional.

Po último, en lo que se relaciona con la función y las actividades de policía marítima, es un factor que debe estudiarse a fondo para fortalecer el papel

de los entes regionales y lograr mejorar su papel en este aspecto de total relevancia para el país. Como se puede observar en el análisis hecho a otros países, sin importar si son organizaciones civiles o militares, la función y las actividades de policía marítima, que guardan relación directa con actividades de Guardacostas, complementan las actividades que como autoridad en las regiones se cumplen en ejercicio de las figuras como Estado de Bandera, Estado Rector del Puerto y Estado Ribereño. En este sentido, hay al menos tres asuntos que pueden generar mejoras sistémicas. El primero tiene que ver con la jurisdicción asignada a cada Capitanía de Puerto según su categoría y ubicación. Las dimensiones de muchas de las áreas hoy asignadas sobrepasan las capacidades de los medios disponibles, dificultando el control en toda la jurisdicción nacional. Segundo, la clasificación actual de capitanías de primera y segunda categoría puede optimizarse buscando mayor cobertura en puertos pequeños y subordinación jerárquica en regiones o zonas de operación. Finalmente, es necesario promulgar un Código de Policía Marítima tal como lo hubo en el siglo XIX para facilitar la actividad de ejercicio de la autoridad por parte de las Capitanías de Puerto en coordinación con el cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional.

Lo anterior sumado al aumento en el número de funcionarios y al fortalecimiento de las competencias técnicas de los mismos de seguro promoverá una mayor cobertura de la autoridad en el mar y mejores condiciones de operación, reduciendo riesgos que hoy afectan al sector.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Colombiana del Océano. (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- Congreso de Colombia. (1951). *Decreto 120 de 1951*. Retrieved 27 de Julio de 2017 from Sistema Único de Información Normativa: [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co)
- \_\_\_\_\_. (1971). *Ley 410 de 1971*. Bogotá: Diario Oficial.
- \_\_\_\_\_. (1931). *Ley 79 de 1931*. Retrieved 27 de Julio de 2017 from Sistema Único de Información Normativa: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1624878>
- \_\_\_\_\_. Congreso de la Colombia. (1991). *Ley 1 de 1991*. Bogotá.
- Dirección General Marítima. (1999). *Resolución 520 de 1999*. Resolución 520 de 1999. Bogotá: DIMAR.
- Estados Unidos de Colombia. (11 de Marzo de 1873). *Código de Comercio de 1873*. Retrieved 26 de julio de 2017 from [babel.hathitrust.org](http://babel.hathitrust.org): <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.32044058862202;view=1up;seq=5>
- \_\_\_\_\_. (1870). *Ley 74 de 1870*. Bogotá: Congreso de la República.
- Marina Militar Italiana. (2018). *Cuerpo de Capitanías de Puerto*. Retrieved 15 de 5 de 2018 from Guardiacostiera: [www.guardiacostiera.gov.it](http://www.guardiacostiera.gov.it)
- Ministerio de Comunicaciones Colombia. (1997). *Resolución 30 de 1997*. Bogotá: Ministerio Comunicaciones.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1073 de 2015*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Decreto 1561 de 2002*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Decreto 2150 de 1995*. Bogotá: Diario Oficial.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Decreto 2349 de 1971*. Bogotá: Diario Oficial.
- \_\_\_\_\_. (1952). *Decreto 3183 de 1952*. Bogotá: Diaro Oficial.
- \_\_\_\_\_. (12 de Diciembre de 1968). *Decreto 495 de 1968*. Diario Oficial . Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Diario Oficial.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Decreto 5057 de 2009*. Bogotá.

- \_\_\_\_\_. (2001). *Decreto 804 de 2001*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Decreto 951 de 1990*. Bogotá: Diario Oficial.
- \_\_\_\_\_. (1974). *Decreto 978 de 1974*. Bogotá: Diario Oficial.
- \_\_\_\_\_. (23 de Junio de 1984). *Decreto Ley 2324 de 1984*. Diario Oficial. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Diario Oficial.
- Reino de España. (2007). *Decreto 638 de 2007*. Madrid.
- \_\_\_\_\_. (1793). *Ordenanzas Generales*. Madrid: Reino de España.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Real Decreto 2 de 2011*. Madrid.
- República de Colombia. (1979). *Decreto 1874 de 1979*. Retrieved 26 de Julio de 2017 from Sistema Único de Información Normativa.
- República Francesa. (15 de Agosto de 2016). *Código Nacional de Puertos Marítimos*. París.