

**DIRECCION GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA DIMAR - Funciones /
ACTIVIDAD MARITIMA / CONCESIONES PORTUARIAS / CORALINA -
Facultades / USO DE PLAYAS / AUTORIZACION / OCUPACION
TEMPORAL**

El Decreto - Ley 2324 de 1984, al reorganizar la Dirección General Marítima y Portuaria - DIMAR - , como dependencia del Ministerio de Defensa agregada al Comando de la Armada Nacional, le atribuyó ser la autoridad marítima nacional, que cumple las leyes, reglamentos y la política del Gobierno sobre esta materia y tiene por objeto regular, dirigir, y coordinar y controlar las actividades marítimas, en los términos del citado decreto, sin perjuicio de lo prescrito por la Ley 1 de 1991, en lo referente a concesiones portuarias. El régimen especial instituido por la Ley 47 de 1993 para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es diferente y no interfiere en las facultades legales de la Dirección General Marítima - DIMAR - prescrita por el Decreto Ley 2324 de 1984, en relación con el uso y goce de las playas y terrenos de bajamar. En consecuencia, la Dirección General Marítima y Portuaria, previa declaración de viabilidad ambiental hecha por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Coralina - , "como autoridad marítima nacional tiene la función de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones para la ocupación temporal de las playas y terrenos de bajamar" en el mismo archipiélago.

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

Santafé de Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Consejero Ponente: *Doctor Humberto Mora Osejo.*

Radicación: No. 639.

Referencia expediente: Consulta de Ministerio de Defensa Nacional relacionada con aplicación de la Ley 47 de 1993 sobre bienes de uso público de jurisdicción de la Dirección General Marítima.

El señor Ministro de Defensa consulta sobre el alcance de la Ley 47 de 1993 en cuanto a la facultad de regulación del uso del suelo y si ella incluye o no "los bienes de uso público que se encuentran bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima Portuaria" y a la manera "como afectaría la facultad de reglamentación del uso y goce de las playas marítimas y terrenos de bajamar a cargo de la misma entidad", en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

.Se considera:

1o.) El Decreto - Ley 2324 de 1984 reorganizó la Dirección General Marítima Portuaria - DIMAR - , delimitó su jurisdicción, estableció el objeto y funciones de la entidad y prescribió los procedimientos y mecanismos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El art. 2o. *Ibídem* dispone que "la Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales interconstales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marino y fluvio - marinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelos marinos, aguas subyacentes, litorales, **incluyendo playas y terrenos de bajamar**, puertos del país situados en su jurisdicción; **islas, islotes y cayos y**, sobre los ríos que a continuación se relacionan...". Y el artículo 4o. *Ibídem* prescribe que la mencionada entidad "es la autoridad marítima nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los "términos" del mismo estatuto para "la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país".

Además, el art. 5o. del mismo decreto prescribe las funciones de la DIMAR, entre las cuales se encuentra la del numeral 21 que le atribuye "regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción".

Complementariamente el art. 166 del Decreto - Ley 2324 de 1984 dispone que "las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto" y que, "en consecuencia, tales permisos o licencias no contienen título alguno sobre el suelo ni el subsuelo".

El art. 168 del mismo estatuto dispone que DIMAR "reglamentará el uso y goce de todas las playas marítimas y de los terrenos de bajamar"; el art. 169 *ibídem* le atribuye "otorgar concesiones para el uso y goce de la playas marítimas y de

los terrenos de bajamar" y el art. 180 prescribe que corresponde a la misma entidad autorizar "el empleo de muelles e instalaciones portuarias para servicio público o privado, sin perjuicio de los derechos económicos que corresponda a Colpuertos" y que, "fuera de lo previsto en el presente Capítulo, serán nulos los permisos que se concedan para construir o explotar dentro de las zonas bajo la jurisdicción de la Dirección Marítima Portuaria".

Además, según el art. 31, párrafo 2o, de la Ley 99 de 1993, "previa declaratoria favorable de viabilidad ambiental por la Corporación Autónoma Regional de la respectiva jurisdicción - que, conforme al numeral 2o. *ibídem*, es la "autoridad ambiental en el área de su jurisdicción" - La Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa, DIMAR, como **autoridad marítima nacional** (la Sala subraya) tiene la función de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones para la ocupación temporal de las playas y terrenos de bajamar".

De manera que las playas y terrenos de bajamar son bienes de uso público y para su uso y goce temporal se requiere obtener autorización, permiso o concesión otorgada por la Dirección General Marítima y Portuaria DIMAR "previa declaratoria favorable de viabilidad ambiental", expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenido del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Coralina" - .

2o.) Mediante la Ley 47 de 19 de febrero de 1993, el Congreso Nacional expidió para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina un estatuto especial dentro del marco fijado por la Constitución, "en atención a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas" (art. 1o.).

El art. 4o. *ibídem* prescribe las funciones del departamento y, entre ellas, la del literal d), que reza: "Ejercer las funciones especiales que, en materia administrativa, de inmigración, de control de la densidad poblacional, de regulación del uso del suelo, de enajenación de bienes inmuebles, de preservación del medio ambiente, de control fiscal, de comercio exterior, de cambios, financieras y de fomento económico, establezca la ley'.

El art. 23 de la Ley 47 de 1993 creó la "junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento", pero esta disposición fue derogada expresamente por el art. 118 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993. La mencionada junta fue sustituida por el Consejo Directivo de la "Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA" que, según el art. 37 de la misma ley, asumió las funciones que tenía el Departamento del mismo nombre, según el capítulo V de la Ley 47 de 1993, para proteger los recursos naturales y el medio ambiente.

Por otra parte, el art. 37 de la Ley 99 de 1993 atribuyó a CORALINA, además de las funciones directamente relacionadas con la protección y conservación de

los recursos ambientales, la de dirigir el proceso de planificación regional del uso del suelo y de los recursos del mar, y entre los integrantes del Consejo Directivo de la mencionada Corporación, incluyó al director de la Dirección Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa, lo cual hace que, la forma indicada, la citada entidad participe en el ejercicio de las funciones que corresponden a la nueva Corporación.

De todo lo expuesto se concluye que "CORALINA", con fundamento en las Leyes 47 y 99 de 1993, tiene la facultad genérica de regular, preservar y proteger el medio ambiente dentro del territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de las funciones que corresponden a la Dirección Marítima y Portuaria en relación con las playas marinas y terrenos aledaños. Específicamente, en relación con el tema que es objeto de consulta, según el Art. 31, parágrafo 2o. de la Ley 99 de 1993, DIMAR debe "otorgar autorizaciones, permisos y concesiones para la ocupación temporal de las playas y terrenos de bajamar", previo concepto favorable "de viabilidad ambiental", expedido por "Coralina".

Por otra parte, la Sala de Consulta de Consejo de Estado, en concepto del 4 de junio de 1990 (Radicación No. 355), afirmó:

"La Sala estima que aunque la Ley 9a. de 1989 sea posterior, prevalece el régimen especial de orden público asignado a la DIMAR por el decreto con fuerza de Ley 2324 de 1984..."

"La Dirección General Marítima y Portuaria conserva su atribución de regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en los bienes de uso público de su jurisdicción (playas, terrenos de bajamar, aguas marítimas), relacionados con construcciones, de acuerdo con lo preceptuado por el art. 5o., numeral 21, y el título IX, del Decreto 2324 de 1984, en cumplimiento de su función de protección y preservación de los litorales y de la conservación, preservación y protección del medio marino (art. 3o., numerales 8o. y 14 *Ibídem*)..."

Además, la Sala, en concepto del 15 de diciembre de 1992 (Radicación 484), expuso:

"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 art. 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 actividades no portuarias deben ser autorizadas, vigiladas o controladas de conformidad con la ley, por la Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa."

Finalmente la Sala agrega que el artículo 4o. de la Ley 99 de 1993 instituye el "sistema nacional ambiental", con el objeto de coordinar las funciones de las diferentes entidades protectoras del medio ambiente, y que, según el párrafo *Ibidem*, "para todos los efectos de jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental (Sina) seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios." Además, la Dirección General Marítima y Portuaria y "Coralina" realizan una clara e inequívoca coordinación, como se expuso, con fundamento en el artículo 31, párrafo 2o. de la Ley 99 de 1993.

Con fundamento en lo expuesto la Sala responde:

1o) El Decreto - Ley 2324, al reorganizar la Dirección General Marítima y Portuaria - DIMAR - , como dependencia del Ministerio de Defensa agregada al Comando de la Armada Nacional, le atribuyó ser la autoridad marítima nacional que cumple las leyes, reglamentos y la política del Gobierno sobre esta materia y tiene por objeto regular, dirigir, coordinar y controlar las actividades marítimas, en los términos del citado decreto, sin perjuicio de lo prescrito por la Ley 1a. de 1991, en lo referente a concesiones portuarias.

2o) El régimen especial instituido por la Ley 47 de 1993 para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es diferente y no interfiere en las facultades legales de la Dirección General Marítima - DIMAR - prescritas por el Decreto - Ley 2324 de 1984, en relación con el uso y goce de las playas y terrenos de bajamar.

3o) En consecuencia, la Dirección General Marítima y Portuaria, previa declaración de viabilidad ambiental hecha por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA - , "como autoridad marítima nacional tiene la función de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones para la ocupación temporal de las playas y terrenos de bajamar" en el mismo archipiélago.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro de Defensa Nacional y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

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

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación el día 13 de octubre de 1994.