

CONSULTA NUMERO 719

(28 de agosto de 1995)

DIMAR - Facultades / INCORA - Facultades.

La Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR– tiene competencia para "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" de conformidad con los términos del Decreto 2324 de 1984 estas funciones no han sido derogadas, ni limitadas por la Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria ni por ninguna otra. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce las funciones que el artículo 4º del Decreto 2324 de 1984 le atribuye dentro del ámbito territorial señalado en el artículo 2º del mismo estatuto. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA– tiene competencia para ejercer sus funciones en relación con predios rurales baldíos o no, susceptibles de propiedad por particulares, lo mismo que sobre playones y sabanas comunales; además para adelantar los procedimientos de "clarificación de la propiedad" de las tierras y delimitar las pertenencias tanto a la Nación, como las de los particulares, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios 2663 y 2664 de 1994.

Autorizada su publicación con oficio número 8954 del 31 de agosto de 1995.

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto veintiocho (28) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Consejero Ponente: *Doctor Luis Camilo Osorio Isaza.*

Radicación: Número 719.

Referencia: Distinción entre la función de deslinde de inmuebles de propiedad de la Nación, por parte del Incora y la de preservación del uso público de playas y terrenos de bajamar, asignada a la Dirección General Marítima y Portuaria.

El Ministro de Defensa encargado formula a la Sala la siguiente consulta:

"¿Ha perdido la competencia la Dirección General Marítima para preservar el uso público (sic) en su jurisdicción? ¿Es que nunca se ha tenido? ¿Cuál es el ámbito de competencia de cada autoridad en este asunto?"

ANTECEDENTES

Según el consultante, "algunas autoridades regionales de la Reforma Agraria y de la Procuraduría Agraria con jurisdicción en Barranquilla" señalan respecto de la competencia para la preservación de los bienes de uso público –playas y terrenos de bajamar– ejercida por la Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR– que en su criterio, la legislación correspondiente fue derogada por las normas sobre deslinde y custodia de bienes de uso público contenidas en la Ley 160 de 1994, por la cual se creó el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino. Esta situación ha conducido a afirmar por sus funcionarios que a ellas corresponde "determinar el carácter de uso público de los bienes, quedando la intervención de la autoridad marítima relegada a una colaboración en el suministro de peritos y otras pruebas útiles a la investigación".

Por otra parte, la consulta plantea que las funciones fijadas por la ley, tanto a las autoridades de la reforma agraria como a la Dirección General Marítima y Portuaria, "una de deslindar y la otra policiva jurisdiccional de preservación del uso público", competen respectivamente a cada una de las instituciones y que lejos de constituir actividades excluyentes "son complementarias en el cumplimiento de los fines de defensa de los intereses nacionales propuestos por el Estado".

En cuanto a los objetivos y funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA– responsable del "Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la Ley 160 de 1994 determinó en el artículo 1º su objeto invocando, "el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina".

Y para ello destacó, la necesidad de, "Promover y consolidar la paz,...; reformar la estructura social agraria,...; iapoyar a los campesinos de escasos recursos...; elevar el nivel de vida de la población campesina,...; fomentar la utilización social de las aguas...; acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y agrícola,...; promover el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural...; garantizar a la mujer campesina e indígena... oportunidades...; regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías...".

Por otra parte, "las normas de deslinde que trae la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios" atribuyen al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, entre otras, las siguientes funciones:

"Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

...

Num. 15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

Num. 16. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de los de los particulares. También podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras, para los fines previstos en el artículo 48 de la presente ley.

... "(Las rayas fuera del texto; art. 12 Ley 160 de 1994).

Así mismo, el Decreto Reglamentario 2663 de 1994 se ocupó del desarrollo de los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, su delimitación o deslinde del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras:

Algunos preceptos citados por el consultante son:

"Art. 19. **Definiciones:...**

Sabanas comunales. Zonas compuestas por terrenos baldíos planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar.

Playa fluvial. La superficie plana o casi plana comprendida entre la línea de las bajas aguas de los ríos y aquélla donde lleguen éstas ordinariamente en su mayor crecimiento.

Playones nacionales. Los terrenos baldíos que periódicamente se inundan a consecuencia del mar de leva y de las avenidas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas. ...

Playa marítima. Zona de material no consolidado que se extiende hacia la tierra, desde la línea de la más baja marea, hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.

Terrenos de Bajamar. Los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja".

En el mismo estatuto además se prevé la participación de la ciudadanía a fin de adelantar actividades de defensa de terrenos comunales mediante la conformación de juntas de defensa de terrenos comunales (ibídem, art. 38).

El decreto también reglamentario 2664 de 1994 hizo lo propio respecto del Capítulo XII del mismo estatuto, en lo referente a los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.

En lo atinente a la **competencia, funciones y jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR–** el Decreto - ley 2324 de 1984 reorganizó la entidad y la instituyó como:

"...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 que señala este decreto y los reglamentarios que se expidan para su cumplimiento y la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país" (art.4º).

El mismo estatuto al señalar las funciones y atribuciones de la entidad, le dio competencia, así:

Numeral 21: "Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y además bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción".

...

Numeral 27: "Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, por violación a otras normas que regulan las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes." (Decreto 2324 de 1984).

Finalmente el mismo Decreto 2324 de 1984 determina que la jurisdicción de la Dirección Marítima y Portuaria se extiende entre otros puntos, a lo señalado en el artículo 2:

"hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva... en aguas interiores marítimas, islas, islotes y cayos litorales... incluyendo playas y terrenos de bajamar... y sobre los ríos..." (en los términos precisos señalados en la disposición).

Además, el decreto citado precisa en el artículo 166 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 adecuado goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo".

...

Parágrafo 2. Las costas de la Nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de 50 metros medidos desde la cima más alta creciente hacia adentro, están sometidas a la Dirección General Marítima y Portuaria" (las rayas fuera de texto).

La Sala considera:

La Constitución Política señala lo siguiente:

"Art. 63. Los bienes de uso público... y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."

El Código Civil establece en el artículo 2519 que los bienes de uso público "no prescriben en ningún caso"; y el Código de Procedimiento Civil agrega en el artículo 407 sobre declaración de pertenencia,

"4ª. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público".

Lo anterior para advertir que DIMAR tiene competencia sobre determinados bienes de uso público, mientras el INCORA, salvo la delimitación de éstos, opera sobre inmuebles susceptibles del derecho de propiedad por particulares (además de playones y sabanas comunales).

En principio sobre el género de bienes de uso público determinados por la ley corresponde ejercer las funciones a DIMAR; otra cuestión son la delimitación y las políticas de promover "el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarias", prevista en el artículo 64 ibídem para el INCORA.

Los bienes de uso público por mandato de la Constitución Política y definición de la ley no son objeto de adjudicación, ni pueden confundirse con baldíos ni con cualquier otro género de bienes objeto de las políticas sociales del INCORA.

La Ley 160 de 1994 pone de presente en el epígrafe el sentido del estatuto al señalar que con él se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo campesino para facilitar la adquisición de tierras a los trabajadores del campo a través de un subsidio que se maneja por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el artículo 1º destaca dentro de sus objetivos, la reforma de la estructura agraria del país, en orden a eliminar la inequitativa concentración de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico.

A su vez, los decretos reglamentarios destinados a facilitar la aplicación y desarrollo de la reforma agraria establecen procedimientos administrativos muy concretos a cargo del INCORA para el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios...; la promoción y consolidación de la paz en el campo...; el fomento de la producción...; el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina...; "la clarificación de la propiedad" para el deslinde de tierras de propiedad de la Nación, de los resguardos indígenas y de las adjudicadas a las comunidades negras, así como para la reglamentación sobre uso y manejo de playones y sabanas comunales y la adjudicación de baldíos.

Los objetivos y materias sobre los que se aplican las políticas agrarias del INCORA, no están en contradicción con las competencias y el campo de acción señalados a DIMAR, sino por el contrario, se complementan. Es una demostración de ello la reglamentación a cargo del INCORA, sobre uso y manejo de playones y sabanas comunales, contenida en el capítulo 6º del Decreto 2663 de 1994, artículos 35 a 42, los cuales se refieren a terrenos baldíos, materia distinta y que armoniza plenamente con el enunciado del artículo 166 del Decreto - ley 2324 de 1984, según el cual, los accidentes geográficos naturales objeto de la acción de DIMAR, son bienes de uso público.

En cuanto a las facultades de las juntas de defensa sobre los playones y sabanas previstas en el artículo 38 del Decreto - ley 2663 de 1994, respecto de las cuales podría pretenderse que están, por las mismas razones en conflicto con las atribuciones de DIMAR, en verdad no lo están por la misma razón

expuesta, esto es, porque el objeto de su actuación es distinto: no es lo mismo playones y sabanas que playas, terrenos de bajamar "y además bienes de uso público"; los primeros, competencia del INCORA y de las juntas de defensa; los demás, a cargo de DIMAR cuando se encuentren en las zonas de su jurisdicción.

DIMAR como autoridad marítima nacional tiene a su cargo según el artículo 4º, Decreto 2324 / 84 el "control de las actividades marítimas", que incluye las relativas a los mares y ríos en los precisos términos del artículo 1º, así:

"Nombre y naturaleza: La Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) es una dependencia 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".

No existe dificultad para que cada organismo cumpla la función que la ley le asigna sin invadir el campo del otro, si se parte de la base de que el mencionado decreto - ley orgánico de DIMAR es una norma especial con expresa delimitación del ámbito de la jurisdicción y competencia tanto en lo atinente a las zonas marítimas como a las fluviales, del mismo modo como el INCORA tiene establecido con exactitud en la ley y los decretos reglamentarios, su campo de acción; lo cual significa que,

- **La Dirección General Marítima y Portuaria** ejerce jurisdicción y en consecuencia tiene la dirección y circunscribe sus actividades a la regulación, autorización de concesiones y permisos en aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público (art. 5º Decreto 2324 / 84).

- **Al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria** le corresponde en cuanto a los bienes de uso público, la clarificación de la propiedad del Estado en la forma prevista en el Decreto 2663 de 1994 y las demás funciones recaen sobre playones, sabanas comunales e inmuebles susceptibles de propiedad por particulares, incluidos los terrenos baldíos.

Resulta importante transcribir el artículo 2º del Decreto 2324 de 1984 para comprobar que se establece una competencia de control especial y muy precisa sobre áreas específicas y determinadas, así:

"Artículo 2º. Jurisdicción: 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 intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marino y fluvio marinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelos marinos, aguas supradyacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos el país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y, sobre los ríos que a continuación se relacionan en las áreas indicadas:

1. Río Magdalena: Desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba.

2. Río Guainía o río Negro: desde el raudal Venado en el Alto Guainía hasta la Piedra del Cocuy en el río Negro.

3. Río Amazonas: Desde la boca quebrada San Antonio hasta la boca Atacuarí.

4. Río Orinoco: Desde Puerto Carreño hasta la desembocadura del río Guasacabi en el Atabapo.

5. Río Meta: Desde Puerto Carreño hasta la desembocadura del caño de La Virgen cerca a la isla Manatí.

6. Río Arauca: Desde Montañita hasta la desembocadura del brazo Bayonero siguiendo el límite con Venezuela.

7. Río Putumayo: Desde los límites con Brasil hasta Puerto Asís, siguiendo el límite con Perú y Ecuador.

8. Río Vaupés: Desde Mitú hasta los límites con el Brasil.

9. Ríos Sinú, Atrato, Patía y Mina: Desde un kilómetro antes de la iniciación de sus deltas incluyendo sus desembocaduras en el mar.

10. Canal del Dique: En el trayecto que une sus desembocaduras en la Bahía de Cartagena hasta la desembocadura en la bahía de Barbacoas.

Parágrafo 1º. En virtud de los derechos del país como estado del (sic) pabellón la Dirección General Marítima y Portuaria ejercerá jurisdicción sobre los buques y artefactos navales, más allá del límite exterior de la zona económica exclusiva.

Parágrafo 2º. Las costas de la Nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de 50 metros medidos desde la línea de la más alta marea y más alta creciente hacia adentro, están sometidos a la Dirección General Marítima y Portuaria" (las rayas fuera de texto).

Debe destacarse la exactitud y el detalle con que se señala la jurisdicción de DIMAR. Además, la Sala subraya que el hecho de corresponder a la ley la definición de los bienes de uso público, aparece evidente en esta disposición – que tiene este carácter vinculatorio de ley– que a la franja de las playas marítimas y de las riberas fluviales, se suma una extensión de 50 metros más (según el texto transcrito, en el parágrafo 2) la cual también es bien de uso público y se encuentra bajo jurisdicción de DIMAR.

De conformidad con lo expuesto, las funciones del INCORA y de DIMAR no se oponen sino que se complementan, como ya se expresó, y la competencia de una entidad, no invade el campo de la otra si se entienden debidamente las respectivas facultades. Por lo demás, tampoco es del resorte de ninguno de los dos organismos "determinar el carácter de uso público de los bienes..." –según los términos de la consulta– toda vez que esta atribución corresponde a la ley al efecto se expidió el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984, con fuerza de ley, que dispone:

"Art. 166. Bienes de uso público. 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. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo".

Es cierto que los procedimientos de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras, así como los relativos a la adjudicación de baldíos, consagrados en los Decretos 2663 y 2664 están asignados al INCORA en forma expresa, pero ello no obsta para que DIMAR ejerza simultáneamente, en forma concomitante, su jurisdicción y las atribuciones de control y regulación en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes

geográficos de uso público que se encuentran dentro del ámbito de la competencia territorial que la ley le señala.

Conviene precisar que en términos análogos a los contenidos en el presente concepto se ha expresado la Sala el 4 de junio de 1990, radicación número 355, y el 30 de septiembre de 1994, radicación número 639, de cuyo texto puede destacarse lo siguiente:

"1º. 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, coordinar y controlar las actividades marítimas, en los términos del citado decreto".

Finalmente, y aun cuando no se ha mencionado en la consulta, la Ley 9ª de 1989 asigna competencia para regular el espacio público a los alcaldes municipales. Sobre este asunto también la Sala se pronunció en la primera consulta citada, para señalar que esta disposición, aunque posterior, no modifica la competencia de DIMAR y concluye que "prevalece el régimen especial de orden público asignado a DIMAR por el decreto con fuerza de Ley 2324 de 1984".

La Sala responde:

1. La Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR– tiene competencia para "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" de conformidad con los términos del Decreto 2324 de 1984; estas funciones no han sido derogadas, ni limitadas por la Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria ni por ninguna otra.

2. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce las funciones que el artículo 4º del Decreto 2324 de 1984 le atribuye dentro del ámbito territorial señalado en el artículo 2º del mismo estatuto.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA– tiene competencia para ejercer sus funciones en relación con predios rurales baldíos o no, susceptibles de propiedad por particulares, lo mismo que sobre playones y sabanas comunales; además para adelantar los procedimientos de "clarificación de la propiedad" de las tierras y delimitar las pertenecientes tanto a la Nación, como las de los particulares, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios 2663 y 2664 de 1994.

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

Roberto Suárez Franco, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Luis Camilo Osorio Isaza.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.