

PROPIEDAD DEL SUBSUELO - Titularidad / MUELLE TURISTICO DE RIOHACHA - Situación Jurídica / MUELLE TURISTICO DE RIOHACHA - Administración bajo el control de la Dimar

Si el Departamento de la Guajira, o en su caso el municipio de Riohacha, previamente acreditan la propiedad del denominado muelle turístico de Riohacha - , mediante la prueba de su construcción y posesión regular sobre el mismo - , podría producirse la pérdida del derecho de dominio en el supuesto de que por abandono, o cumplimiento del término del permiso o concesión, tuviera que pasar a la Nación, propietaria del bien de uso público representado en las playas y terrenos de bajamar. Si comprueba que lo construyó y tiene su posesión, el departamento de la Guajira acreditará con ello los derechos de dominio sobre el muelle de Riohacha, excluidos el suelo y el subsuelo, que son bienes estatales. En su condición de poseedor de buena fe, durante el lapso superior a veinte años, el Departamento de la Guajira puede administrar el muelle turístico de Riohacha y celebrar con persona natural o jurídica, previa autorización de la DIMAR, el contrato pertinente para su adecuada utilización, con sujeción al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o la ley 80 de 1993. Por no estar incorporado el muelle turístico de Riohacha a un puerto, entendido éste en los términos en que se encuentra definido por el numeral 5.11 del artículo 5o. de la ley 1a. de 1991, la Superintendencia General de Puertos carece de facultades específicas en relación con el asunto planteado. Las funciones respectivas están atribuidas a la Dirección General Marítima, DIMAR, del Ministerio de Defensa Nacional.

NOTA DE RLATORIA: Autorizada su publicación el 10 de marzo de 1999.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN

Santafé de Bogotá, D.C., tres de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Radicación número: 1175

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: Muelle turístico de Riohacha. Situación jurídica. Entidad propietaria.

El señor Ministro del Interior, doctor Néstor Humberto Martínez Neira, a solicitud del gobernador del departamento de La Guajira, formula a la Sala algunos interrogantes relacionados con el muelle turístico situado en el municipio de Riohacha.

Dice el consultante que el departamento de La Guajira aduce ser el propietario del muelle, a pesar de no poseer ningún título que acredite tal calidad.

Los interrogantes están expuestos en los siguientes términos textuales:

1. ¿ Por no poseer la Gobernación del departamento de La Guajira ni el municipio de Riohacha los documentos que acrediten la propiedad sobre el muelle de Riohacha, tales entidades pierden sus derechos de dominio sobre éste y pasan a ser de la Nación ?
2. ¿ Cómo puede acreditar la citada Gobernación los derechos de dominio sobre el muelle o qué procedimiento debe adelantar para obtener el respectivo título de propiedad sobre el mismo ?
3. ¿ Puede la Gobernación en el entre tanto arrendar o celebrar algún tipo de contrato que implique la utilización del muelle ?
4. ¿ Qué facultades específicas tiene la Superintendencia General de Puertos en relación con el caso planteado ?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE :

I. Antecedentes. El consultante acompaña un contrato de comodato y concepto emitido por la Superintendencia General de Puertos, Regional Riohacha.

El contrato de comodato sobre el muelle de Riohacha, de fecha 13 de junio de 1978, está suscrito por la entonces gobernadora de La Guajira, Lola de la Cruz de Pastrana y el representante de la Texas Petroleum Company, Donald G. Sawyer, por un término de duración de veinte años.

En el mencionado contrato, el departamento de La Guajira dice ser “propietario” del muelle de Riohacha, el cual se encuentra semidestruido y necesita, por tanto, sustanciales reparaciones para su apropiada utilización. De ahí que decida entregarlo en comodato a la Texas Petroleum, sociedad extranjera con sucursal en Colombia y para la época operadora en el contrato de asociación Guajira Area “A”, con el fin de que proceda por su cuenta y a su costa a realizar los trabajos necesarios de adecuación del muelle, exclusivamente para uso peatonal y de las embarcaciones propias y fletadas por dicha compañía, teniendo ésta el derecho exclusivo de acceso a las pilas del costado occidental.

Por su parte, la oficina regional de la Superintendencia General de Puertos, con sede en Riohacha, afirma que revisada detalladamente la situación relacionada con el muelle de esa ciudad, no se encontró documentación que acredite la propiedad del mismo a favor del municipio o del departamento, como tampoco conoce autorización para su construcción, otorgada por autoridad competente. Agrega que lo anterior indica que el muelle de Riohacha es propiedad de la Nación, por lo cual recomienda se proceda por el interesado en la operación del

muelle a solicitar ante la Superintendencia General de Puertos una licencia, en tratándose de naves menores, o una concesión para su utilización por naves mayores.

II. Bienes de uso público. El Código Civil de la Nación, sancionado el 20 de mayo de 1873 y que rigió en Colombia al establecerse el nuevo régimen unitario, por mandato de la ley 57 de 1887, distinguió en su artículo 674 dos clases de bienes cuyo dominio pertenece a la República: los de **uso público** - así llamados por cuanto su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de las calles, plazas, puentes y caminos - y los **fiscales** - en los cuales el uso no pertenece generalmente a los habitantes -.

Según el artículo 679 del mencionado Código, “nadie podrá construir sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad de la Unión”. Y el 682 advierte que en las obras construidas con permiso de las autoridades en los bienes públicos, los particulares sólo tienen el uso y goce de ellas, más no la propiedad del suelo; abandonadas las obras o agotado el término por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativos de la Nación y al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana.

Para la Constitución Política de 1991, el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, “pertenecen a la Nación”, como personificación jurídica del Estado (artículo 102). Y en la disposición inmediatamente anterior, señala que además del territorio continental y de las islas, islotes, cayos y bancos que le pertenecen, forman parte de Colombia diversos bienes públicos que se rigen por el Derecho Internacional o por las leyes colombianas a falta de normas internacionales; tal es el caso, entre otros, del subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y el espacio aéreo.

Los bienes de uso público, dada su naturaleza y la función que cumplen, están rodeados de la especial garantía que conforman estos tres atributos constitucionales: son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la Carta Política).

Al comentar el artículo precitado, la Corte Constitucional encuentra allí el fundamento de otra forma de propiedad, distinta de la propiedad privada - respaldada ésta en el artículo 58 de la Constitución -, a la que denomina dominio público o derecho real institucional, con la característica de ser inalienable, imprescriptible e inembargable. Dicha propiedad conforma los bienes de uso público, cuyo titular es la Nación. Y como la misma implica una restricción a la teoría de la comercialidad de los bienes, explica: “No es válido entonces exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, puesto que tales bienes, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directo constitucional. Por ello durante la vigencia de la anterior Constitución, la Corte Suprema de Justicia había dicho que “el dominio del Estado sobre los bienes de uso público, es un dominio sui generis” (sentencia T - 572 de 9 de diciembre de 1994).

El legislador ha otorgado competencia para la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades portuarias y marítimas a dos instituciones del Estado: La Superintendencia General de Puertos y la Dirección General Marítima (DIMAR), dependencia del Ministerio de Defensa Nacional. Al hacer la delimitación de competencias entre las mismas, esta Sala en la consulta No. 484 de 1992, conceptuó que a la Superintendencia General de Puertos compete por medio de resolución motivada, otorgar las concesiones portuarias sobre las instalaciones que han sido incorporadas al concepto de puerto que define el numeral 5.11 del artículo 5º. de la ley 1ª. de 1991, o sea, los terminales portuarios, muelles y embarcaderos destinados a la operación de cargue y descargue de toda clase de naves, así como el intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y fluvial; y a la DIMAR, la competencia sobre las demás actividades marítimas, de carácter no portuario, las cuales debe autorizar, vigilar y controlar de conformidad con la ley.

III. Situación jurídica del muelle de Riohacha. El muelle situado en el municipio de Riohacha, departamento de La Guajira, tiene la condición de turístico, de uso preferentemente peatonal y recreativo, aunque también puede emplearse para uso de embarcaciones. Es independiente, en cuanto no se encuentra ligado al concepto de puerto, entendido éste como el conjunto de elementos físicos que incluyen obras, canales de acceso, instalaciones y de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, y el

intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y fluvial. Más bien coincide con la definición de marinas que trae la ley 1ª. de 1991: “Embarcadero destinado al atraque de naves menores con fines de recreación y turismo” (artículo 5º., numeral 5.5).

Como consecuencia, el muelle turístico de Riohacha se encuentra sujeto a la competencia de la Dirección General Marítima (DIMAR), dependencia del Ministerio de Defensa Nacional encargada de conceder las respectivas concesiones y permisos y de ejercer su vigilancia y control, en los términos del decreto ley 2324 de 1984 con las modificaciones introducidas por la ley 1ª. de 1991 o Estatuto de Puertos Marítimos.

Ni de la consulta, ni de sus anexos, ha sido posible deducir con precisión cuál fue la entidad oficial que construyó el muelle: si la Nación, el departamento de La Guajira, o el municipio de Riohacha. Sólo está claro que el departamento de La Guajira, que para el año de 1978 se consideraba como su propietario - pero sin poder acreditar título de dominio -, lo entregó en comodato a la Texas Petroleum, compañía que realizó las obras de acondicionamiento e iluminación requeridas y lo utilizó por el término de veinte años.

(Un historiador consultado dijo que el muelle de Riohacha es de los más antiguos del país, conjuntamente con el de Puerto Colombia, motivo que explica la dificultad para conseguir pruebas documentales).

En todo caso, el muelle fue construido sobre propiedad perteneciente a la persona jurídica llamada Nación: la playa y los terrenos de bajamar. Propiedad de la cual es titular por mandato de la Constitución y ministerio de la ley. Lo que significa que quienes tienen que acreditar títulos de legitimidad sobre las obras construidas, son los particulares u otras entidades de derecho público.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (decreto ley 2811 de 1974), concretamente prescribe que salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado no solamente las playas marítimas, fluviales y lacustres sino también una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho (artículo 83, letras c. y d.). Los terrenos de bajamar son igualmente propiedad del Estado - ejercida por la Nación

como persona jurídica - y forman parte de mares interiores o del mar territorial, medido éste desde las líneas de base recta que se trazan a partir de la costa.

La regulación, autorización y control de las concesiones y permisos de en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción, no vinculados al concepto de puerto, es función de la Dirección General Marítima, DIMAR (decreto ley 2324 de 1984, artículo 4º., numeral 22 en concordancia con la ley 1ª. de 1991).

Específicamente con respecto al muelle de Riohacha, el departamento de La Guajira ha demostrado el ejercicio del hecho de la posesión (apropiación del bien con ánimo de propietario), por espacio superior a veinte años, primero en forma directa y después por intermedio de la Texas Petroleum, compañía que lo recibió en comodato y le hizo mejoras sustanciales.

En condición de poseedor de buena fe, el departamento de La Guajira puede administrar el muelle, dándole el uso para el cual se obtuvo la autorización de la autoridad nacional competente, o a falta de ésta, el que tradicionalmente se le haya dado por no conocerse documento en que consten las condiciones de construcción y utilización. Pero siempre consultando el bien común y admitiendo que la vigilancia y control de la obra es competencia de la DIMAR.

Sólo cuando la obra sea abandonada por el departamento de La Guajira, o se demuestre que ha terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso o se celebró el contrato de concesión - en la hipótesis de que estos documentos existan y fueren hallados -, se produciría una especie de accesión especial a favor de la Nación, con fundamento en el artículo 682 del Código Civil y disposiciones complementarias.

Mientras la expresada situación no ocurra, u otra persona natural o jurídica no justifique serlo, el poseedor se presume dueño (ibídem, artículo 762) de las obras correspondientes al muelle, con la salvedad de que los terrenos por ser de uso público, pertenecen a la Nación.

IV. Se responde

1. Si el departamento de La Guajira, o en su caso el municipio de Riohacha, previamente acreditan la propiedad del denominado muelle turístico de Riohacha - mediante la prueba de su construcción y posesión regular sobre el mismo -, podría producirse la pérdida del derecho de dominio en el supuesto de que por abandono, o cumplimiento del término del permiso o concesión, tuviera que pasar a la Nación, propietaria del bien de uso público representado en las playas y terrenos de bajamar.
2. Si comprueba que lo construyó y tiene su posesión, el departamento de La Guajira acreditará con ello los derechos de dominio sobre el muelle de Riohacha, excluidos el suelo y el subsuelo, que son bienes estatales.
3. En su condición de poseedor de buena fe, durante lapso superior a veinte años, el departamento de La Guajira puede administrar el muelle turístico de Riohacha y celebrar con persona natural o jurídica, previa autorización de la DIMAR, el contrato pertinente para su adecuada utilización, con sujeción al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o ley 80 de 1993.
4. Por no estar incorporado el muelle turístico de Riohacha a un puerto, entendido éste en los términos en que se encuentra definido por el numeral 5.11 del artículo 5º. de la ley 1ª. de 1991, la Superintendencia General de Puertos carece de facultades específicas en relación con el asunto planteado. Las funciones respectivas están atribuidas a la Dirección General Marítima, DIMAR, del Ministerio de Defensa Nacional.

Transcríbese al señor Ministro del Interior. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

*** *** ***

Javier Henao Hidrón
Presidente de la Sala

César Hoyos Salazar

Luis Camilo Osorio Isaza

Augusto Trejos Jaramillo

Elizabeth Castro Reyes
Secretaria de la Sala