

BIEN DE USO PÚBLICO - Consecuencias por ocupación indebida. Acción restitutoria / ACCIÓN RESTITUTORIA - Ocupación de hecho en bien de uso público. Trámite. Competencia de la Dimar / DIMAR - Restitución de bien de uso público por ocupación de hecho. Trámite / OCUPACIÓN DE HECHO - Efectos. Consecuencias / RESTITUCIÓN DE BIEN DE USO PÚBLICO - Trámite. Ocupación de hecho. Competencia de la Dimar

Si bien, la licencia, permiso o concesión, sólo confiere un derecho temporal al uso y goce de bienes de la Nación, los cuales deben restituirse al término de la concesión junto con todas sus construcciones, la ocupación irregular o indebida, es decir, la que se hace de facto sin previo permiso de autoridad competente, no genera ningún derecho, o la que se tiene una vez vencido el término de la concesión o permiso, lo que da lugar a que la administración ejerza las acciones legales para obtener su pronta restitución. Por tanto, cuando se presente ocupación de hecho en bienes de uso público de jurisdicción de la Dimar, puede acudir a instrumentos legales, como la acción restitutoria prevista en el artículo 132 del [decreto ley 1355 de 1970](#), mediante la cual la administración municipal previo procedimiento administrativo, ordena el desalojo por resolución que debe cumplirse en un plazo no mayor de treinta días, por tratarse de bienes que gozan de protección especial.

ACCIÓN POPULAR - Procedencia para obtener protección de bienes de uso público. Playas marinas y terrenos de bajamar / CAPITANÍA DE PUERTO - Funciones. Acción popular para obtener protección de bienes de uso público / OCUPACIÓN DE HECHO - Procedencia de la acción popular para impedir la frente a bien de uso público. Playas marinas

En la vía judicial, las acciones populares previstas en la Constitución y en la ley, permiten la protección de derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales cabe destacar el espacio público; tienen carácter restitutorio, pues buscan restablecer el uso y goce de tales derechos y pueden ser ejercidas contra las autoridades públicas por acciones u omisiones y por las mismas causas contra los particulares. Estas acciones tienen una finalidad preventiva frente a eventuales daños o agravios que afecten intereses colectivos, pues el interés protegido no es el particular sino el que compromete a una pluralidad de individuos. El artículo 8º de la [ley 9ª de 1989](#), en concordancia con el 5º del [decreto reglamentario 2400 de 1989](#), prevé como instrumento judicial para la protección de los elementos constitutivos del espacio público -entre los que se encuentran las áreas necesarias para la preservación de las playas marinas y fluviales y los terrenos de bajamar-, las acciones populares previstas en el artículo 1005 del Código Civil. De acuerdo con el artículo 178 del decreto ley

2324, corresponde a las Capitanías de Puerto hacer respetar los derechos de la Nación en bienes de uso público e impedir su ocupación de hecho y, si bien la norma no indica las acciones que deben adelantarse, en cumplimiento del deber constitucional de velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común la autoridad administrativa ejerce acciones preventivas de vigilancia e inspección, y en el evento de presentarse ocupación indebida puede acudir a la autoridad municipal para que ordene el desalojo, o a las acciones populares para que por vía judicial se protejan los derechos e intereses colectivos al uso y goce del espacio público.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA - Naturaleza jurídica. Funciones / CORMAGDALENA - Competencia para otorgar permisos sobre las márgenes del río Magdalena y sus conexiones fluviales navegables

El artículo 331 de la Constitución de 1991 creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena "encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables". La [ley 161 de 1994](#) la definió como ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, con funcionamiento igual al de empresa industrial y comercial del Estado bajo las reglas de las sociedades anónimas. El territorio de jurisdicción comprende, entre otros, los municipios ribereños del Río Magdalena, desde su nacimiento en el macizo colombiano, hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena. La [ley 336 de 1996](#) somete a la Corporación a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte, entidad que por intermedio de la Dirección General de Transporte Fluvial presta asesoría técnica y apoyo en aspectos de diseño de obras hidráulicas, obras de emergencia, de control de inundaciones, contra la erosión, pliego de condiciones, supervisión e interventoría. La competencia de Cormagdalena para otorgar permisos, autorizaciones o concesiones se refiere a las márgenes del río Magdalena y sus conexiones fluviales navegables, para construcción y uso de instalaciones portuarias, y en general aquellas obras tendientes a la recuperación de la navegación y actividad portuaria.

DIMAR - Competencia. Funciones en materia sancionatoria / ACTIVIDAD PORTUARIA - Concesión para utilización en forma temporal de playas: autoridad competente / COMPETENCIA CONCURRENTE - Dimar y Superintendencia Nacional de Puertos. Río Magdalena / DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA - Facultades y

competencias en áreas fluviales, especialmente en el Río Magdalena / ÁREAS FLUVIALES - Facultades y competencias de la Dirección General Marítima

La competencia de la Dimar en aguas marítimas, playas, terrenos de bajamar, ríos expresamente señalados y demás bienes de uso público en áreas de su jurisdicción, comprende las concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas consideradas no portuarias; en materia sancionatoria adelanta y falla las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción y en general las infracciones a las normas del [decreto ley 2324 de 1984](#) y demás disposiciones vigentes en materia marítima. Cuando se trata de actividades portuarias, la Nación - Ministerio de Transporte - Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, otorga la respectiva concesión que habilita a una sociedad portuaria para ocupar y utilizar en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos. Dado que la Dimar, como autoridad marítima nacional, ejerce jurisdicción en el Río Magdalena, desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba, se presenta una competencia concurrente con la Superintendencia General de Puertos, entidad que controla y vigila los puertos y terminales fluviales que se encuentren como máximo a treinta kilómetros de su desembocadura al mar; sin embargo, no existe interferencia entre una y otra, pues como se indicó, la Dimar y las Capitanías de Puerto son responsables de la supervisión y control de actividades marítimas, mientras que la Superintendencia, como autoridad portuaria, ejerce facultades respecto de actuaciones definidas como portuarias.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio 639 de 03 de febrero de 2004.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil tres (2003)

Radicación número: 1528

Actor: MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Referencia : DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA . Facultades y competencias en áreas fluviales, especialmente en el Río Magdalena. ÁREAS FLUVIALES: Facultades y competencias de la Dirección General Marítima.

La anterior Ministra de Defensa Nacional, doctora Marta Lucía Ramírez de Rincón, pregunta a la Sala acerca de la competencia de la Dirección General Marítima en áreas fluviales, en especial en el Río Magdalena, desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba, en razón de que con la expedición de la ley 1ª de 1.991, por la cual se dictó el Estatuto de Puertos, y la ley 161 de 1.994 que creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –Cormagdalena-, se generan dudas respecto de la competencia de la Dimar, pues tanto el Ministerio de Transporte como la autoridad ambiental, ejercen jurisdicción en dicho afluente. Por tanto, formula los siguientes interrogantes:

- “1. ¿Puede considerarse a Barranquilla como puerto habilitado?
2. ¿De conformidad a lo preceptuado por el artículo 720 del Código Civil, al considerarse Barranquilla como puerto habilitado, los aluviones adyacentes del río Magdalena en el

área comprendida bajo jurisdicción y competencia de la Dirección General Marítima, pasan a ser bienes de uso público?

3. ¿ Si dentro de la competencia que tiene la Dirección General Marítima para adelantar y fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos bajo su jurisdicción, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 5° numeral 27 del Decreto Ley 2324 de 1.984, se encuentran incluidos los rellenos no autorizados?

4. ¿ Si dentro de la función atribuida a las Capitanías de Puerto por el artículo 20 numeral 8° del Decreto Ley 2324 de 1.984 para investigar aún de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas, dictar fallos de primer grado e imponer las sanciones respectivas, se encuentran las de iniciar y fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos bajo su jurisdicción?

5. ¿ Qué debe entenderse por ocupación indebida de bienes de uso público y ocupación de hecho? y, si sobre tales, las Capitanías de Puerto son competentes para adelantar y resolver investigaciones administrativas de conformidad con el artículo 178 del Decreto Ley 2324 de 1.984?

6. ¿ Cuáles son las acciones que puede ejecutar un Capitán de Puerto para impedir las ocupaciones de hecho de los bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima?

7. ¿ Cuáles son las acciones que puede ejecutar un Capitán de Puerto para iniciar la recuperación de un bien de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima que ha sido dado en concesión, cuando el tiempo inicialmente otorgado se ha cumplido y se ha ordenado su reversión?"

CONSIDERACIONES

1. Dirección General Marítima y Portuaria

La Dirección General Marítima y Portuaria, hoy Dirección General Marítima, es la autoridad marítima nacional que ejecuta la política del Gobierno en esta materia, tiene por objeto "la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas", en los términos que señala el decreto ley 2324 de 1.984 y los reglamentos que se expidan para su cumplimiento; así mismo, la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país (art. 4º).1[1]

La Dimar ejerce 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 fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelos marinos, aguas supradyacentes, **litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción;** islas, islotes y cayos y, sobre los siguientes ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas:

RIO MAGDALENA: Desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba".

Así mismo, sobre los buques y artefactos navales, más allá del límite exterior de la zona económica exclusiva y, en las costas de la Nación,

1[1] El vocablo "regulación" y la locución "para su cumplimiento y" del artículo 4º fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia No. 63 de 22 de agosto de 1.985.

“y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más alta marea y más alta creciente hacia adentro”. (art. 2º).2[2] (Destaca la Sala).

Dentro de sus funciones y atribuciones le compete:

“Artículo 5º.21. [Regular3[3]], 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.

5.27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación de 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 regulen las actividades marítimas] e imponer las sanciones correspondientes”. (art. 5º).4[4]

2[2] La ley 336 de 1.996, por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Transporte, aclaró que “sin perjuicio de las competencias asignadas por las disposiciones vigentes al Ministerio de Transporte sobre la operación del transporte fluvial, la jurisdicción otorgada a la Dirección General Marítima sobre los ríos que se relacionan en el artículo 2º del decreto 2324/84, se refieren al control de la navegación de las embarcaciones marítimas o fluviales de bandera extranjera y a las de bandera colombiana con puerto de destino extranjero...” (art, 76).

3[3] El vocablo “regular” fue declarado inexecutable en la sentencia 63/85, de la Corte Suprema de Justicia.

4[4] El artículo 5º, numeral 27 fue declarado executable en sentencia [C-212/94](#), con excepción de las palabras “por violación a otras normas que regulen las actividades marítimas”. Señaló la Corte que “La única parte del numeral 27 que resulta contraria a lo preceptuado en la Constitución es aquella en la cual se atribuye a la Dirección General Marítima y Portuaria la función de adelantar y fallar investigación “por violación a otras normas que regulen las actividades marítimas”, pues se trata de una función indefinida que,

A través de las Capitanías de Puerto, con sede en los puertos marítimos y fluviales de su jurisdicción, la Dimar ejerce la función de :

“8. Investigar, aún de oficio, los siniestros y accidentes marítimos, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas y la Marina Mercante Colombiana y, dictar fallos de Primer Grado e imponer las sanciones respectivas” (art. 20)5[5].

Con la creación de la Superintendencia General de Puertos, mediante [ley 01 de 1991](#), se escindieron las competencias portuaria y marítima que venía ejerciendo la Dimar, quedando en cabeza de ésta las relacionadas con actividades marítimas. Así, la Dirección Marítima y Portuaria cambió su denominación por Dirección General Marítima (art. 25); las concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas se circunscribieron a aquellas no consideradas como portuarias (parágrafo art. 6°); las Capitanías de Puerto continuaron con las funciones de autoridad marítima (parágrafo art. 23); se derogó la definición de actividad marítima consistente en la construcción, operación y administración de instalaciones portuarias; se derogaron las funciones de regular, autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y privados y operación de los mismos y la de fijar las tarifas por concepto de prestación de servicios conexos y complementarios con las actividades marítimas (art. 47).6[6]

por ello, choca abiertamente con la precisión exigida por el artículo 116 de la Carta para poder radicar en cabeza de autoridades administrativas funciones de carácter jurisdiccional. Las transcritas expresiones serán declaradas inexecutable”.

5[5] Declarado exequible en sentencia [C-212/94](#).

6[6] “El legislador otorgó competencia para la 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

Es decir, la Dimar como autoridad marítima, continuó otorgando concesiones y permisos de construcción en aguas marítimas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en áreas de su jurisdicción, para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias, de acuerdo con lo previsto en la ley 01 de 1.991; así mismo, le compete adelantar y fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes y terrenos sometidos a su jurisdicción y, en general, investigar aún de oficio las infracciones a las disposiciones que regulan la actividad marítima e imponer las sanciones de:

- a) Amonestación escrita o llamado de atención al infractor,
- b) Suspensión, que implica la pérdida temporal de los privilegios, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones o certificados que haya expedido la Dimar;
- c) Cancelación, que consiste en la pérdida permanente de los anteriores privilegios, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones o certificados, y
- d) Multas, que pueden ser desde un salario hasta cien (100) salarios mínimos, si se trata de personas naturales y de cinco (5) salarios hasta mil (1.000) salarios mínimos, si se trata de personas jurídicas. (art. 80, decreto ley 2324).

en la Consulta No. 484 de 1.992, 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 5° de la ley 1ª de 1.991, 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”. (Concepto 1.175/99 de esta Sala)

1.1. Bienes de Uso público

El decreto ley 2324 de 1.984 define como bienes de uso público las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas; por tanto son:

“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” (art. 166).

El otorgamiento de concesiones para uso y goce de las playas marítimas^{7[7]} y de los terrenos de bajamar,^{8[8]} procede de conformidad con el trámite establecido en el título IX, capítulo I del decreto ley 2324. Para salvaguardar los derechos de la Nación sobre dichas áreas, los Capitanes de Puerto deben impedir ocupaciones de hecho, e informar a la Dimar sobre las construcciones particulares existentes en tales terrenos, a fin de solicitar al agente del Ministerio Público que inicie las acciones tendientes a recuperar los bienes que deben pasar al patrimonio del Estado, una vez expirado el término de la concesión, permiso o licencia. Dice el artículo 178:

"Derechos de la Nación. Los Capitanes de Puerto deben hacer respetar los derechos de la Nación en las zonas a que se refieren los artículos anteriores,

7[7] Se entiende por Playa Marítima la “Zona de material no consolidado que se extiende hacia 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” (art. 167.2, decreto ley 2324/84)

8[8] Se definen Terrenos de Bajamar: “Los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja” (art. 167.3, decreto ley 2324/84).

impidiendo su ocupación de hecho. Estos mismos funcionarios deberán enviar a la Dirección General Marítima y Portuaria, un informe pormenorizado sobre las construcciones particulares que existan en tales terrenos, con indicación de las personas que las ocupen y su alínderación, con el objeto de solicitar al respectivo Agente del Ministerio Público que se inicie la acción del caso para recuperar los bienes que han pasado al patrimonio del Estado en virtud del artículo 682 del Código Civil”.

El artículo 63 de la Carta dispone que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y según el artículo 102 ibídem, el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación. No obstante que los bienes de uso público tienen una destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular, la ley permite un uso especial temporal por parte de los particulares, como lo señala el artículo 169 del Decreto ley 2324, que autoriza a la Dimar para otorgar concesiones para uso y goce de las playas marítimas y terrenos de bajamar, previo el cumplimiento de los requisitos que fija la norma. Por esto, los artículos 177 del decreto ley 2324 y 43 de la ley 01 prohíben conceder permisos para construcción de vivienda en playas marítimas, y el artículo 175 del decreto ley 2324 establece dentro de los requisitos para otorgar el permiso, que al vencimiento del término para el cual se concede, se “reviertan a la Nación las construcciones”, y que el interesado se obliga a “reconocer que el permiso no afecta el derecho de dominio de la Nación sobre los terrenos, ni limita en ningún caso el derecho de ésta para levantar sus construcciones en cualquier sitio que considere conveniente”. En igual sentido el artículo 682 del C.C., señala:

“Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión, o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión”.

1.2. Ocupación indebida de bienes de uso público

Si bien, la licencia, permiso o concesión, sólo confiere un derecho temporal al uso y goce de bienes de la Nación, los cuales deben restituirse al término de la concesión junto con todas sus construcciones, la ocupación irregular o indebida, es decir, la que se hace de facto sin previo permiso de autoridad competente, no genera ningún derecho, o la que se tiene una vez vencido el término de la concesión o permiso, lo que da lugar a que la administración ejerza las acciones legales para obtener su pronta restitución, pues según el artículo 82 de la C.N., “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.

Acerca del deber de las autoridades de preservar el uso público, la Corte Constitucional señaló:

“El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar (sic) el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: por un lado la administrativa, que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Para el caso el artículo 124 del Decreto 1355 de 1.970 o Código Nacional de Policía, dispone que “a la

policía le corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público”.

El alcalde como primera autoridad de policía de la localidad (artículo 84 de la Ley 136 de 1.994), tiene el deber jurídico de ordenar la vigilancia y protección del bien de uso público, en defensa de los intereses de la comunidad, por lo tanto en su cabeza se encuentra la atribución de resolver la acción de restitución de bienes de uso público tales como vías públicas, urbanas o rurales, zona de paso de rieles de tren, según lo dispuesto en el artículo 132 del Código de Policía.

Además, el Personero municipal en defensa del interés público puede “demandar a las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales de uso público (artículo 39 numeral 7° del Decreto 1333 de 1.986).

Por otro lado existe otra alternativa que permite la defensa de los bienes de uso público, que es la posibilidad que tienen los habitantes de recurrir a la vía judicial, a través de acciones posesorias, reivindicatorias o la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil...”^{9[9]}

Por tanto, cuando se presente ocupación de hecho en bienes de uso público de jurisdicción de la Dimar, puede acudir a instrumentos legales, como la acción restitutoria prevista en el artículo 132 del decreto ley 1355 de 1.970, mediante la cual la administración municipal previo procedimiento administrativo, ordena el desalojo por resolución que debe cumplirse en un plazo no mayor de treinta días, por tratarse de bienes que gozan de protección especial. Dice la norma:

“Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía

^{9[9]} Sentencia [T-150/95](#).

ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición”.

Al declarar la exequibilidad de la disposición transcrita, la Corte Constitucional señaló:10[10]

“La norma parcialmente acusada faculta al alcalde a recuperar bienes de uso público, por medio de una resolución que debe ser cumplida en un plazo no mayor de treinta días. Esta disposición debe entonces ser interpretada tomando en cuenta otras definiciones legales que sirven para precisar su alcance. Así, la ley 9ª de 1.989 (arts. 5º y 9º) sobre reforma urbana estableció que los bienes del Estado destinados al uso público hacen parte del concepto general de espacio público (...) La jurisprudencia de la Corte, en su oportunidad, ha reconocido como elementos que integran el concepto de espacio público, los siguientes: ...las fuentes de agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado;.. las áreas necesarias para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos arenas y corales; en general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Conforme a lo anterior, el artículo 132 del Código de Policía autoriza al alcalde a restituir al uso público esos bienes, como una medida general para proteger el espacio público municipal.

En tal contexto, para la Corte, la restitución de bienes de uso público en el ámbito municipal es una competencia que el alcalde ejerce como jefe de la administración local, y no como agente del gobernador. Así, es cierto que la protección del espacio público es un deber que se predica de todas las autoridades estatales, y no sólo del alcalde (C.P. art. 82). Sin embargo, en el espacio propiamente municipal, corresponde a

10[10] En sentencia [C-643/99](#) declaró inexecutable la expresión “y también el de apelación ante el respectivo gobernador”, del artículo 132 del decreto 1355 de 1.970.

las autoridades locales, y en especial al alcalde, tomar las medidas necesarias para salvaguardar el espacio público. En efecto, los alcaldes, en calidad de primera autoridad de policía en el respectivo ámbito local (C.P. art. 315 ord. 2º.), son quienes deben cumplir y hacer cumplir dentro del área de su competencia, las normas constitucionales y legales de protección del espacio público, por lo cual, tal y como esta Corporación lo ha señalado, en ellos “recae por expresa atribución constitucional la responsabilidad de hacer cumplir por todos los ciudadanos las normas relativas a la protección y acceso al espacio público, en su respectiva localidad, atendándose, como es apenas natural, a las normas constitucionales, legales y las provenientes de los Acuerdos Municipales” .11[11]

En la vía judicial, las acciones populares previstas en la Constitución y en la ley, permiten la protección de derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales cabe destacar el espacio público; tienen carácter restitutorio, pues buscan restablecer el uso y goce de tales derechos y pueden ser ejercidas contra las autoridades públicas por acciones u omisiones y por las mismas causas contra los particulares.

Estas acciones tienen una finalidad preventiva frente a eventuales daños o agravios que afecten intereses colectivos, pues el interés protegido no es el particular sino el que compromete a una pluralidad de individuos, o como señala la jurisprudencia: “Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha

11[11] Sentencia [SU-360/99](#).

atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad”.
12[12]

En efecto, el artículo 8° de la ley 9ª de 1.989, en concordancia con el 5° del decreto reglamentario 2400 de 1.989, prevé como instrumento judicial para la protección de los elementos constitutivos del espacio público -entre los que se encuentran las áreas necesarias para la preservación de las playas marinas y fluviales y los terrenos de bajamar-, las acciones populares previstas en el artículo 1005 del Código Civil.^{13[13]} Así mismo, el inciso primero del artículo 88 de la C.N., al consagrar las denominadas acciones populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de derechos e intereses colectivos permite, con carácter preventivo, la restitución del uso y goce de derechos relacionados con el espacio público y que la ley 472 de 1.998 define como derechos e intereses colectivos: “d) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público”. (art. 4°).

De acuerdo con el artículo 178 del decreto ley 2324, corresponde a las Capitanías de Puerto hacer respetar los derechos de la Nación en bienes de uso público e impedir su ocupación de hecho y, si bien la norma no indica las acciones que deben adelantarse, en cumplimiento del deber constitucional de velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común la autoridad administrativa ejerce acciones preventivas de vigilancia e inspección, y en el evento de presentarse ocupación indebida puede acudir a la

12[12] Sentencia [C-215/99](#).

13[13] “A juicio de la Corte Constitucional aquella Acción Popular consagrada en el artículo 1005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el Ambiente” (T-528/92).

autoridad municipal para que ordene el desalojo, o a las acciones populares para que por vía judicial se protejan los derechos e intereses colectivos al uso y goce del espacio público.

1.3. Rellenos no autorizados

Indaga la consulta si entre las construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos de jurisdicción de la Dimar, se encuentran los rellenos no autorizados, con el fin de adelantar y fallar las investigaciones pertinentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 5º numeral 27 del decreto ley 2324 de 1.984.

Como la disposición se refiere de manera genérica a construcciones indebidas o no autorizadas, comprende todas aquellas que se hubieren levantado sin permiso de la Dimar en bienes de uso público de su jurisdicción, como los rellenos,^{14[14]} siempre y cuando no constituyan actividad portuaria, pues estas obras pasaron a formar parte de dicho concepto, según lo previsto en la ley 01 de 1.991.^{15[15]} Dice el artículo 5º :

14[14] El decreto 0951 de 1.990 por el cual se reglamentó parcialmente el decreto ley 2324/84 sobre competencia de la Dimar en las áreas fluviales de su jurisdicción -ríos, riberas y Canal del Dique-, señala la de: “autorizar y controlar las 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” (art. 1ºb.)

15[15] “Actividad Marítima. Por su parte, el artículo 3º del decreto ley 2324 de 1.984 enuncia de la siguiente forma las actividades marítimas: “17. Los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica”. De la anterior enumeración, las actividades consignadas en los numerales ... 17 pasaron a formar parte de las portuarias reguladas por la ley 1ª de 1.991. En consecuencia, por ser incompatibles con lo ordenado en el artículo 5.1 de la mencionada

*"Actividad portuaria. Se consideran actividades portuarias la construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios; **los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica**; y, en general todas aquellas que se efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar, y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias".*

El artículo 4º *ibídem*, al enunciar las construcciones que pueden adelantar las asociaciones portuarias para facilitar el uso de las zonas marinas, incluye los rellenos. Dice la norma:

*"Asociaciones portuarias y obras necesarias para el beneficio común. Las sociedades portuarias, y quienes tengan autorizaciones especiales vigentes en la actualidad para ocupar y usar las playas, zonas de bajamar y zonas marinas accesorias o aquéllas o éstas, podrán asociarse de modo transitorio o permanente, en cualesquiera de las modalidades que autoriza la ley, con el propósito de facilitar el uso común de las zonas marinas adyacentes a los puertos y embarcaderos, construyendo obras tales como **dragado, relleno y obras de ingeniería oceánica**, y prestando los servicios de beneficio común que resulten necesarios..."*

Según el artículo 27 numeral 10 de la ley 01 de 1.991, a la Superintendencia de Puertos compete adelantar, aún de oficio, las investigaciones por violaciones al Estatuto de Puertos, a los términos en que se otorgó una concesión o licencia o a las condiciones técnicas de operación de los puertos,

ley, están tácitamente derogados los precitados numerales del artículo 3º del decreto ley 2324 de 1.984". (Concepto 770/96, de esta Sala).

imputables a las sociedades portuarias, usuarios o beneficiarios de licencias o autorizaciones, e imponer las sanciones a que hubiere lugar.

En consecuencia, dentro de la competencia que tiene la Dimar para adelantar y fallar investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos sometidos bajo su jurisdicción, se encuentran los rellenos no autorizados, que no constituyan actividad portuaria, pues si existe tal actividad el relleno se considera autorizado, en los términos señalados por la ley.

1.4. Construcciones indebidas o no autorizadas

Corresponde a la Dimar, por medio de las Capitanías de Puerto, investigar aún de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas; dentro de esas infracciones se encuentran, precisamente, las construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público de su jurisdicción, pues el procedimiento para ocuparlos temporalmente está regulado en los artículos 166 y siguientes del decreto ley 2324 de 1.984; por tanto, toda construcción que se adelante con pretermisión de dicho procedimiento constituye infracción a la normatividad que regula las actividades marítimas y da lugar a la imposición de sanciones legales, como la declaratoria de invalidez de la respectiva concesión (art. 176), o el ejercicio de acciones policivas de restitución, o las populares para la protección del derecho constitucional al uso y disfrute del espacio público.

1.5. Restitución de bienes de uso público

Si se trata de recuperar bienes que han pasado al patrimonio del Estado por vencimiento del término de licencia, concesión o permiso, el artículo 178 ibídem ordena a las Capitanías de Puerto informar a la Dirección General, a fin de solicitar al agente del Ministerio Público iniciar las acciones pertinentes a la restitución de tales bienes. Sin perjuicio de dicha actuación, y como se trata de obtener la reversión de bienes de uso público, que comprende el suelo y sus construcciones, la autoridad administrativa puede acudir a la acción policiva, dado que los alcaldes están investidos de autoridad para disponer, en caso de ocupación indebida, la restitución de bienes de uso público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 del Código Nacional de Policía, y a las acciones populares para asegurar el amparo judicial sobre bienes y derechos públicos.

2. Superintendencia General de Puertos

Como se indicó, con la creación de la Superintendencia General de Puertos las competencias relacionadas con actividades marítimas quedaron a cargo de la Dimar mientras que a la Superintendencia, como autoridad portuaria, le corresponde definir las condiciones técnicas de operación de los puertos y ejercer facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con puertos, embarcaderos y muelles costeros, y en aquellas partes de los ríos donde Puertos de Colombia, cuya liquidación ordenó la ley 01 de 1.991, tenía instalaciones (arts. 3º y 26).

La concesión portuaria se define como "un contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos,

permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos” (art. 5.2). Solo pueden ser titulares de estas concesiones las sociedades portuarias, entendidas como sociedades anónimas constituidas con capital privado, público, o mixto, cuyo objeto social es la inversión en construcción, mantenimiento y administración de puertos, también pueden prestar servicios de cargue y descargue, de almacenamiento en puertos, y otros directamente relacionados con actividades portuarias. Para todos los efectos, las sociedades portuarias requieren de una concesión para ocupar y usar en sus actividades las playas y las zonas de bajamar y zonas accesorias de aquéllas o éstas. (arts. 5.20 y 6°)¹⁶[16].

Las infracciones al Estatuto de Puertos Marítimos -ley 01 de 1.991-, a los términos en que se otorgó una concesión o licencia, y a los requisitos técnicos de operación de los puertos, dan lugar a la imposición de sanciones de multa, suspensión temporal del derecho a realizar actividades en los puertos, intervención de puertos y caducidad de las concesiones, licencias o autorizaciones del infractor (arts. 27.10 y 41).

La ley 336 de 1.996 reitera que el sistema portuario se rige por las normas que regulan su operación, específicamente las contenidas en la ley 1ª de 1.991 y demás concordantes; somete al control y vigilancia de la Superintendencia los puertos y terminales fluviales que se encuentren como máximo a treinta kilómetros de su desembocadura al mar, medidos sobre el eje del canal

¹⁶[16] En sentencia [C-474/94](#) se declararon exequibles los numerales 1 y 2 del artículo 5° que definen concesión y sociedad portuaria y el artículo 6° sobre titulares de las concesiones portuarias.

navegable y que ejerzan la actividad portuaria de comercio exterior, y los puertos y muelles turísticos marítimos (arts. 72 y 73).

El decreto 101 del 2.000 trajo modificaciones a la Superintendencia General de Puertos, como fueron las de delegarle, de conformidad con el artículo 13 de la ley 489 de 1.998, las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte, que el artículo 189 numeral 22 de la Carta Política atribuye al Presidente de la República; por ello y mientras mantenga la delegación, varió su denominación por la de Superintendencia de Puertos y Transporte, Supertransporte. En lo relativo con la adjudicación de concesiones portuarias, las funciones se trasladaron al Ministerio de Transporte - Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos -, salvo las de inspección y vigilancia. (arts. 40 y 41)¹⁷[17].

3. Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena

El artículo 331 de la Constitución de 1991 creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena "encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables".

¹⁷[17] Mediante decreto 1800/03 expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16.f. de la ley 790/02 se creó el Instituto Nacional de Concesiones -Inco- adscrito al Ministerio de Transporte, con el objeto de: "Planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario" (art. 1°).

La ley 161 de 1.994 la definió como ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, con funcionamiento igual al de empresa industrial y comercial del Estado bajo las reglas de las sociedades anónimas. El territorio de jurisdicción comprende, entre otros, los municipios ribereños del Río Magdalena, desde su nacimiento en el macizo colombiano, hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena. Tiene por objeto:

“La recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables” (art. 2).

A partir de la vigencia de la ley, la Corporación es la entidad competente para:

“conceder permisos, autorizaciones o concesiones para el uso de las márgenes del río Magdalena y sus conexiones fluviales navegables, en lo que respecta a construcción y uso de instalaciones portuarias, bodegas para almacenamiento de carga, muelles y patios, muelles pesqueros e instalaciones turísticas, obras de protección o defensa de orillas, y en general todo aquello que condicione la disponibilidad de tales márgenes”. (parágrafo art. 20).

La ley 336 de 1.996 somete a la Corporación a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte, entidad que por intermedio de la Dirección General de Transporte Fluvial presta asesoría técnica y apoyo en aspectos de

diseño de obras hidráulicas, obras de emergencia, de control de inundaciones, contra la erosión, pliego de condiciones, supervisión e interventoría (art. 75).

La competencia de Cormagdalena para otorgar permisos, autorizaciones o concesiones se refiere a las márgenes del río Magdalena y sus conexiones fluviales navegables, para construcción y uso de instalaciones portuarias, y en general aquellas obras tendientes a la recuperación de la navegación y actividad portuaria.

4. Distrito de Barranquilla

Mediante Acto Legislativo 1 de 1993 la ciudad de Barranquilla fue organizada como Distrito Especial, Industrial y Portuario; abarca dentro de la comprensión territorial "el tajamar occidental de Bocas de Ceniza en el río Magdalena, sector Ciénaga de Mayorquín, en el departamento del Atlántico" (art. 1º).

La ley 768 del 2.002, por la cual se adoptó el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, dispone el manejo y administración de los bienes de uso público existentes en jurisdicción de los distritos especiales, susceptibles de explotación turística, recreativa, cultural, industrial y portuaria, a las autoridades del orden distrital, con excepción de las zonas de bajamar y aguas marítimas y fluviales bajo jurisdicción de la Dimar (art. 12).

En materia portuaria la ley constituyó en autoridades adicionales a las ya existentes los distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena, “que intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Obras Públicas y Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, definiendo en los territorios de su jurisdicción las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias”. Dispuso, así mismo, que en el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones a las mismas, la Superintendencia General de Puertos, “o la entidad encargada de aprobarlas”, escuche los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que se pretendan localizar, al igual que para las obras de beneficio común que adelanten las asociaciones portuarias (art. 17).

La ley 01 de 1.991 define como puerto: “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, intercambio de mercancías entre tráfico terrestre, marítimo y fluvial. Dentro del puerto quedan los terminales portuarios, muelles y embarcaderos” . Y puerto habilitado para comercio exterior: “aquél por el cual pueden realizarse operaciones de comercio exterior” (art. 5º numerales 11 y 17).

La construcción y operación de un puerto en playas y terrenos de bajamar y zonas accesorias, sólo puede hacerse mediante concesión, por sociedades portuarias que pueden ser oficiales, particulares o mixtas. (arts. 5.2, 5.20 y 6º ibidem)¹⁸[18]. La Nación y sus entidades descentralizadas, y las entidades

¹⁸[18] En cuanto a la naturaleza jurídica de las sociedades portuarias, esta Sala se pronunció en concepto 1.264 de 16 de marzo del 2.000.

territoriales en cuya jurisdicción se encuentran los terrenos en los que opera o entre a operar un puerto, al igual que sus entidades descentralizadas, están autorizadas para constituir sociedades portuarias (art. 35 ibd.)

La condición de Barranquilla como Distrito Especial Industrial y Portuario, al tenor del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 1.993 y de la ley 768 del 2.002, le otorga connotación de entidad territorial, pero no le da a la ciudad el carácter genérico de puerto habilitado pues, como se indicó, la definición legal de "puerto" corresponde al conjunto de elementos físicos que permiten aprovechar un área determinada frente a la costa o ribera de un río para realizar operaciones de cargue y descargue de naves e intercambio de mercancías, y la construcción y operación de puertos sólo pueden hacerlas las sociedades portuarias, previa la respectiva concesión.

Los terrenos de aluvión en puertos habilitados para la realización de actividades portuarias en el río Magdalena, en áreas comprendidas bajo jurisdicción y competencia de la Dimar, son bienes de uso público, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 720 del Código Civil, dichos terrenos pertenecen a la Unión.

Para mayor comprensión se presenta el siguiente cuadro, con una síntesis del objeto, la jurisdicción y las principales funciones de las entidades que convergen al tratamiento del problema planteado en la consulta.

DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA	SUPERINTE NCIA GENERAL	INSTITUTO NACIONAL DE	CORMAGDAL ENA	DISTRIT O B/QUILL
---	-----------------------------------	--------------------------------------	--------------------------	----------------------------------

DIMAR. D.L. 2324/84	DE PUERTOS LEY 01/91, DECRETO 101/00	CONCESION ES. INCO D.L. 1800/03	ART. 331 C.N. Ley 161/94	A A.L. 1/93. LEY 768/02
<p>OBJETO:</p> <p>Dirección, coordinación y control de actividades marítimas (art. 4).</p> <p>JURISDICCIÓN.</p> <p>“..litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar..”</p> <p>Río Magdalena: desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kms. Aguas arriba”. .. “y riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una</p>	<p>OBJETO:</p> <p>Definir las condiciones técnicas de operación de los puertos y ejercer facultades respecto de las actividades portuarias (art. 3).</p> <p>JURISDICCIÓN.</p> <p>Controlar y vigilar los puertos y terminales fluviales que se encuentren como máximo a treinta kilómetros de su desembocadura al mar, medidos sobre el eje del canal navegable y que ejerzan la actividad portuaria de comercio exterior, y los puertos y muelles turísticos marítimos. (art. 72,73, ley</p>	<p>OBJETO:</p> <p>Planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado en especial las concesiones en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario (art. 1)</p>	<p>OBJETO:</p> <p>Recuperación de la navegación , de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía, y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables (art. 331 C.N.)</p> <p>JURISDICCIÓN :</p> <p>Comprende, entre otros, los municipios ribereños del río Magdalena desde su nacimiento en el macizo</p>	<p>OBJETO:</p> <p>Dotar a estos -distritos- de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan</p>

<p>extensión de 50 metros medidos desde la línea de la más alta marea y más alta creciente hacia adentro" (art. 2).</p> <p>FUNCIONES.</p> <p>Autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en áreas de su jurisdicción.(art. 5.21)</p> <p>Otorgar concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas no consideradas como portuarias</p>	<p>336/96).</p> <p>FUNCIONES.</p> <p>Inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte. En lo relativo con la adjudicación de concesiones portuarias, las funciones se trasladaron al Ministerio de Transporte (arts. 40,41 decreto 101/00).</p> <p>Concesión portuaria: contrato administrativo en virtud del cual la Nación, por intermedio de la Superintendencia General de Puertos, permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellas o estos, para la construcción y</p>		<p>colombiano, hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena (art. 3).</p> <p>FUNCIONES:</p> <p>Conceder permisos, autorizaciones o concesiones para el uso de las márgenes del río magdalena y sus conexiones fluviales navegables, en lo que respecta a construcción y uso de instalaciones portuarias, bodegas para almacenamiento de carga, muelles y patios, muelles pesqueros e instalaciones turísticas, obras de protección o defensa de orillas, y en general todo aquello que condicione la</p>	<p>éstos, considerados en particular. (art. 1).</p> <p>DE LOS BIENES DE USO PUBLICO.</p> <p>El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción de los Distritos Especiales, susceptibles de explotación turística, recreativa, cultural, industrial y portuaria, corresponde a las autoridades del orden distrital. Se exceptúan las zonas de bajamar y aguas marítimas o fluviales bajo jurisdicción de DIMAR, así como las áreas del Sistema de Parques Nacionales</p>
--	---	--	--	---

<p>(par. Art. 6 ley 01/91).</p> <p>Adelantar y fallar investigaciones.. por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la Jurisdicción de la DIMAR.(art. 5.27)</p> <p>Investigar a través de las Capitanías de Puerto, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas (art. 20).</p>	<p>operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos (art. 5.2 decreto ley 2324)</p>		<p>disponibilidad de tales márgenes.(par . Art. 20).</p>	<p>Naturales (art.12).</p> <p>REGIMEN PORTUARIO.</p> <p>Constitúyans e en autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas por ley, los distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena, que intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Obras Públicas y Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, definiendo en los territorios de su jurisdicción, las regiones en las que sea conveniente o no la construcción</p>
---	--	--	--	--

				<p>y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.</p> <p>En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, la Superintendencia General de Puertos o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que se pretendan localizar. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.</p> <p>Igual prerrogativa tendrán estas</p>
--	--	--	--	---

				entidades territoriales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4º de la ley 1ª de 1.991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles, y demás instalaciones portuarias. (art. 17).
--	--	--	--	---

5. Coordinación administrativa

Como lo señala el artículo 209 superior, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, pues no obstante que tienen funciones separadas, colaboran armónicamente en la realización de sus objetivos. Se trata de lograr un equilibrio que permita conjugar esfuerzos para el logro de metas comunes.

La competencia de la Dimar en aguas marítimas, playas, terrenos de bajamar, ríos expresamente señalados y demás bienes de uso público en áreas de su jurisdicción, comprende las concesiones y permisos de construcción para el desarrollo de actividades marítimas consideradas no portuarias; en materia sancionatoria adelanta y falla las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción y en general las infracciones a las normas del decreto ley 2324 de 1.984 y demás disposiciones vigentes en materia marítima.

Cuando se trata de actividades portuarias, la Nación - Ministerio de Transporte - Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, otorga la respectiva concesión que habilita a una sociedad portuaria para ocupar y utilizar en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación, y de los municipios o distritos donde operen los puertos.

Cormagdalena, a partir de la vigencia de la [ley 161 de 1994](#), concede permisos, autorizaciones o concesiones en las márgenes del río Magdalena y sus conexiones fluviales navegables, para construcción y uso de instalaciones portuarias y en general aquellas actividades que propendan a la disponibilidad de tales márgenes, como entidad encargada de la recuperación de la navegabilidad y actividad portuaria.

Dado que la Dimar, como autoridad marítima nacional, ejerce jurisdicción en el Río Magdalena, desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27

kilómetros aguas arriba, se presenta una competencia concurrente con la Superintendencia General de Puertos, entidad que controla y vigila los puertos y terminales fluviabiles que se encuentren como máximo a treinta kilómetros de su desembocadura al mar; sin embargo, no existe interferencia entre una y otra, pues como se indicó, la Dimar y las Capitanías de Puerto son responsables de la supervisión y control de actividades marítimas, mientras que la Superintendencia, como autoridad portuaria, ejerce facultades respecto de actuaciones definidas como portuarias.

SE RESPONDE:

1. El hecho de haberse constituido la ciudad de Barranquilla, en Distrito Especial Industrial y Portuario, no le da el carácter genérico de puerto habilitado pues, la definición legal de "puerto" corresponde al conjunto de elementos físicos que permiten aprovechar un área determinada frente a la costa o ribera de un río para operaciones de cargue y descargue de naves e intercambio de mercancía y, además, la construcción y operación de puertos requiere en cada caso de la respectiva concesión.

2. Los terrenos de aluvión en puertos habilitados para la realización de actividades portuarias en el río Magdalena, en áreas comprendidas bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima, son bienes de uso público, pues de conformidad con el artículo 720 del C.C. pertenecen a la Unión.

3. Dentro de la competencia que tiene la Dirección General Marítima para adelantar y fallar investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos de su jurisdicción, se

encuentran las obras de relleno, siempre que no formen parte de las actividades portuarias reguladas por la ley 1ª de 1.991.

4. La competencia atribuida a las Capitanías de Puerto por el artículo 20 numeral 8º del Decreto Ley 2324 de 1.984 para investigar, aún de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas, dictar fallos de primer grado e imponer las sanciones respectivas, comprende las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en bienes de uso público y terrenos sometidos bajo su jurisdicción, dado que el uso y goce de dichas áreas sólo procede de conformidad con el trámite establecido en el decreto ley 2324, citado

5. Se entiende por ocupación indebida o de hecho de bienes de uso público, la que se hace de facto, es decir, sin previo otorgamiento de licencia, permiso o concesión, o la que se tiene una vez vencido el término de concesión o permiso, de acuerdo con las disposiciones del decreto ley 2324 de 1.984. Sobre dichas áreas las Capitanías de Puerto son competentes para adelantar las actuaciones previstas en el artículo 178 ibídem.

6. El decreto ley 2324 de 1.984 no señala las acciones que puede ejecutar un Capitán de Puerto para impedir ocupaciones de hecho en bienes de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima; sin embargo, como el Estado debe velar por la protección del espacio público y su destinación al uso común, procede el ejercicio de acciones preventivas de vigilancia e inspección, y, en el evento de producirse ocupación, debe acudir a la vía administrativa mediante acciones policivas o a la judicial en ejercicio de acciones populares.

7. Las acciones que puede ejecutar un Capitán de Puerto para iniciar la recuperación de bienes de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima, son las señaladas en el artículo 178 del decreto ley 2324 de 1.984, es decir, impedir su ocupación de hecho, e informar a la Dirección Marítima para que solicite al respectivo Agente del Ministerio Público iniciar las acciones tendientes a la restitución de tales bienes, sin perjuicio de recurrir a las acciones policivas y judiciales, ya indicadas.

Transcríbase al señor Ministro de Defensa. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

Presidenta de la Sala

**FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE
JARAMILLO**

AUGUSTO

TREJOS

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala
