

BIENES DE USO PUBLICO-Los muelles tienen este carácter y pueden ser otorgados en concesión / VIOLACION AL DERECHO DE PROPIEDAD-Inexistencia

Debe aclararse ante todo, que el Muelle Trece es un bien de uso público, susceptible de ser otorgado en concesión, como en efecto lo hizo la Superintendencia General de Puertos en favor del Fondo Rotatorio de la Armada Nacional mediante Resolución núm. 004 de 25 de abril de 1993, lo cual, de entrada, por tratarse de un bien inalienable e imprescriptible, al tenor del artículo [63](#) de la Constitución Política, descarta la violación del artículo 58 de la misma, que aduce la entidad demandante, por cuanto, a su juicio, con las resoluciones acusadas se le desconoció el derecho de propiedad, derecho que no puede alegar en su favor la parte actora respecto del Muelle Trece, pues éste, independientemente del área otorgada en concesión, esto es, incluida o no la zona denominada "El Vacío", es un bien de propiedad de la Nación, que fue dado en concesión, se reitera, en, favor de aquélla. Si bien mediante la Resolución núm. 1027 de 27 de septiembre de 1994 se delimitó el área entregada en concesión al Fondo Rotatorio de la Aduana incluyendo el lote "El Vacío", también lo es que dicha inclusión fue producto de una equivocación, en la medida de, que dicha área nunca le fue entregada a la parte actora y desde el 8 de julio de 1992 lo había sido a la sociedad Interamerican Coal Colombia S.A. , razón por la cual, como consecuencia del recurso de reposición interpuesto por la citada compañía, a través de los actos acusados se revocó la decisión inicialmente adoptada, excluyendo del área de concesión otorgada al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional la zona "El Vacío".

PLAYAS Y ZONAS DE BAJAMAR-Inexistencia de derechos de uso y ocupación para cargue y descargue de naves

Finalmente, la Sala debe pronunciarse respecto de la violación del artículo 39 de la [Ley 1ª de 1991](#), 'Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones', cuyo texto es el siguiente: "Artículo 39.-Puertos, muelles privados y otras instalaciones existentes. Las personas públicas y privadas que antes de la promulgación de esta Ley hubieren recibido autorización, bajo cualquier nombre o régimen, para ocupar y usar las playas y zonas de bajamar con construcciones de cualquier clase destinadas a facilitar el cargue o descargue, mediato o inmediato, de naves, seguirán ejerciendo los derechos que poseen...". Teniendo en cuenta que la demandante no ejercía derecho alguno sobre la zona denominada "El Vacío" en fecha anterior a la expedición de la [Ley 1ª. de 1991](#) (enero 10), concluye esta Corporación que mal pudo ser desconocido su artículo 39 y mucho menos el artículo [29](#) de la Constitución Política, como lo aduce la parte actora en su demanda.

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA
Consejero ponente: LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ**

Santa Fe de Bogotá, D.C., seis de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Radicación número: 5255

Actor: Fondo Rotatorio de la Armada Nacional

La Sección Primera procede a dictar sentencia de segunda instancia para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, de fecha 16 de abril de 1998.

I. ANTECEDENTES

a.- El actor, el tipo de acción incoada y las pretensiones de la demanda.

El Fondo Rotatorio de la Armada Nacional, a través de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C. C. A., solicita la declaratoria de nulidad de las Resoluciones núms. 416 de 23 de agosto de 1995 y 529 de 18 de octubre del mismo año, expedidas por la Superintendencia General de Puertos. Como consecuencia de lo anterior, solicita que se restablezca el derecho que tiene la Armada Nacional sobre el integro globo de terreno denominado "El Vacío", incluida la franja considerada como servidumbre de tránsito, en atención de que hacen parte, por homologación, del muelle trece o muelle de la Armada Nacional, y que se condene a la entidad demandada a pagar a la parte actora los perjuicios de todo orden ocasionados con la expedición de los actos acusados.

b.-Los actos acusados

Son los siguientes:

1o. Resolución núm. 416 de 23 de agosto de 1995, expedida por la Superintendencia General de Puertos, por medio de la cual se abstuvo de reconocer, por exclusión, los derechos de ocupación, uso y goce derivados de una homologación

2o. Resolución núm. 529 de 18 de octubre de 1995, expedida por el mismo funcionario, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución identificada en el numeral anterior, confirmándola.

c.-Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación

El actor considera que con la expedición de los actos acusados se violaron los artículos [29](#) y [58](#) de la Constitución Política; y 39 de la [Ley 1ª. de 1991](#), por las razones que, bajo la forma de cargos, en forma resumida se expresan a continuación (fls. 8 y 9 del Cdno. Ppal.):

Primer cargo.-La entidad demandada violó el artículo [58](#) de la Constitución Política, por cuanto con su proceder, plasmado en los actos demandados, vulneró en contra de la parte actora la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

En efecto, la Armada Nacional ha ejercido de tiempo atrás los derechos de dominio, posesión, ocupación, uso y goce del llamado muelle trece, identificado ante propios y extraños como muelle de la Armada Nacional, ejerciendo actos de señorío, razón por la cual las entidades de derecho público y privado se han dirigido a aquélla en procura de autorización para el desarrollo de actividades comerciales de cargue y descargue de mercancías.

En consideración al reconocimiento de la entrega real y material que la empresa Puertos de Colombia hizo a la Armada Nacional en contraprestación a otros bienes dados por ésta, la Superintendencia General de Puertos, conforme a derecho y ajustándose a los antecedentes históricos, expidió la Resolución 004 de 6 de enero de 1994, mediante la cual reconoció los derechos de la Armada sobre el muelle trece y autorizó su ocupación, uso y goce hasta el 6 de enero del año 2024.

Posteriormente, mediante Resolución 1027 de 27 de septiembre de 1994 se adicionó la resolución anterior para extender esos derechos a la zona "El vacío", con lo cual se consolidaba el derecho total de la Armada sobre la generalidad del muelle trece, aspectos que fueron desconocidos por la Resolución 416 de 1995, con el argumento simplista de que se trataba de un error o equivocación en sus apreciaciones que se debían emendar o corregir, desconociendo de esta forma los derechos adquiridos con suficiente antelación por la Armada Nacional-Fondo Rotatorio, en contravía de la mencionada norma constitucional que garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes.

Segundo cargo.-Los actos acusados vulneraron el artículo [29](#) de la Constitución Política que crea 'la obligación de observar en forma rigurosa y estricta las normas y formas propias del procedimiento, por cuanto una resolución de carácter administrativo no puede conculcar los derechos de una persona natural o jurídica con una sola teoría del error o equivocación de funcionamiento de la entidad del Estado encargada de proferirla.

Lo anterior, por cuanto el procedimiento establecido administrativamente para la Superintendencia General de Puertos, en lo atinente a sus obligaciones, está contenido en el artículo 39 de la [Ley 1a de 1991](#), el cual también fue violado.

Tercer cargo.-El artículo 39 de la [Ley 1a. de 1991](#) dispone que las personas públicas y privadas que antes de la promulgación de esta ley hubieran recibido autorización, bajo cualquier nombre o régimen, para ocupar y usar las playas y zonas de bajamar con construcciones de cualquier clase destinadas a facilitar el cargue o descargue, mediato o inmediato de naves, seguirían ejerciendo los derechos que posean, significando con ello el reconocimiento de los derechos adquiridos con anterioridad a la nueva ley, lo cual ha desconocido la entidad demandada, quien mediante pronunciamiento posterior quiere desconocer los derechos de una entidad del Estado para transmitirlos a una sociedad particular.

En el asunto examinado es aplicable el artículo 39 citado, en consideración a que la Armada Nacional, con anterioridad a la promulgación de esta ley, ejercía derechos sobre la zona "El vacío", considerada como de bajamar por resolución de la misma Superintendencia, en atención a los documentos y actas de entrega y a la homologación adicional que se reconoció por el mismo ente estatal.

d.- Las razones de la defensa

1.- De Interamerican Coal Colombia S.A., sociedad en favor de quien se reconocieron en la Resolución núm. 416 de 23 de agosto de 1994 los derechos de ocupación, uso y goce sobre la zona denominada "El vacío":

a. El derecho de propiedad privada es totalmente inaplicable en el asunto controvertido, puesto que se trata de bienes de la Nación, de uso público, inalienables e imprescriptibles, sobre los cuales únicamente se pueden obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce. De manera que resulta contrario al orden jurídico invocar un supuesto derecho, de dominio sobre la zona "El Vacío", que corresponde a una zona de bajamar y que es por lo tanto bien de uso público de la Nación.

b. De conformidad con el artículo 39 de la [Ley 1ª de 1991](#), se respetan los derechos adquiridos o situaciones individuales y concretas derivadas de autorizaciones para ocupar y usar las zonas y playas de bajamar.

c. Por su parte, la Resolución 022 de 1993 de la Superintendencia General de Puertos, a cuyo amparo se dictaron las Resoluciones 004 y 1027 de 1994, establece los mecanismos de pago a que quedan sujetos los titulares de las autorizaciones mencionadas en el artículo 39 de la [Ley 1ª de 1991](#). La homologación que imparte la entidad demandada, con fundamento en la Resolución 022 de 1993, sólo busca reconocer, reiterar y mantener los derechos concedidos antes de la [Ley 1ª de 1991](#), de manera que dicha homologación no tiene la virtualidad de incrementar o mejorar tales derechos.

De acuerdo con lo anterior, las Resoluciones 004 y 1027 de 1994 no podían homologar los supuestos derechos de la Armada Nacional que dicen reconocer sobre el lote "El Vacío", porque jamás Colpuertos le entregó ese lote a la Armada Nacional, ni le confirió derecho alguno de ocupación, uso y goce. Así las cosas, cuando la [Ley 1ª de 1991](#) fue promulgada la Armada Nacional no tenía derecho adquirido alguno sobre "El Vacío", de manera que no puede predicarse el desconocimiento de un derecho que jamás se ha tenido.

d. No le asiste razón a la demandante cuando afirma que las resoluciones acusadas desconocieron el debido proceso de la actuación administrativa, pues en la medida de que el procedimiento gubernativo es la oportunidad que le brinda el legislador al particular para lograr la cabal restauración de su patrimonio jurídico y que los recursos constituyen una institución complementaria, sin la cual el derecho sustantivo carecería de la debida protección, el recurso de reposición instaurado por Interamerican Coal Colombia, al igual que las decisiones contenidas en los actos demandados, encuentran pleno respaldo en los artículos 49 a 67 del C. C. A., que regulan la vía gubernativa.

e. No se desconoció tampoco el artículo 39 de la [Ley 1ª de 1991](#), ya que con la Resolución 416 de 1995 la Superintendencia General de Puertos reconoció los derechos adquiridos por la Armada Nacional para la ocupación, uso y goce del muelle 13, en los mismos términos del acta de 23 de abril de 1976, suscrita entre esta entidad y Colpuertos.

2. De la Superintendencia General de Puertos (fl. 126 del Cdno. Ppal.):

a. La parte actora interpreta erróneamente el artículo [58](#) de la Constitución Política, pues la jurisprudencia enseña que si para lograr la expedición de un acto administrativo que reconoce un derecho individual se ha hecho uso de medios ilegales, el derecho no es digno de protección y en ese caso opera el mandato contenido en el artículo 69 del C. C. A., según el cual los actos administrativos deberán ser revocados por los-mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores.

b. No se violó el debido proceso contenido en el artículo [29](#) de la Constitución Política, pues el derecho que se alega es ilegal.

c. Frente al artículo 39 de la [Ley 1ª de 1991](#) hay que aclarar que el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional es una institución que se creó con ánimo de lucro para comercializar sus bienes. Por esta razón, el Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, autoriza a la Superintendencia General de Puertos cobrar contraprestación.

e. La actuación surtida

De conformidad con las normas correspondientes previstas en el C. C. A., a la demanda se le dio el trámite establecido para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto de 9 de mayo de 1996 se admitió la demanda y se denegó la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados (fl. 66 del Cdno. Ppal.).

Mediante proveído de 10 de octubre de 1996 se abrió a pruebas el proceso y se decretaron las peticiones por las partes (fl. 200 del Cdno. Ppal.).

Por autos de 27 de febrero y 13 de mayo de 1997 (fls. 229 y 239 del Cdno. Ppal.) se corrió traslado a las partes y al señor Agente del Ministerio Público para alegar de conclusión, derecho del cual hicieron uso la entidad demandada, la directa interesada y la representante del Ministerio Público ante el Tribunal (fls. 231, 234 y 240 del Cdno. Ppal., respectivamente).

II.-LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante la sentencia recurrida el Tribunal de origen denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación (fls. a 271 del Cdno. Ppal.):

1ª. Debe establecerse si la parte actora es propietaria de la zona del muelle, materia de controversia, o si tiene derechos adquiridos sobre la misma, para lo cual se examinarán los documentos aportados al proceso como pruebas.

A folio 48 del expediente obra copia del acta núm. 014 CFFX-74 de 22 de mayo de 1974, suscrita por el Gerente de Puertos de Colombia de Buenaventura y el Comandante de la Fuerza Naval del Pacífico, entre otros, que trata de la entrega de un muelle que hace Puertos de Colombia a la Armada Nacional, en cuyo encabezamiento se expresa: "...con el fin de hacer entrega de una parte del muelle Rengifo..... Como fundamento legal se dejó dicho, "Acuerdo efectuado entre el Comandante de la Armada Nacional y el Gerente General de Puertos de Colombia como una parte de la indemnización que esta empresa debe a la Armada por varios conceptos". A renglón seguido, dice, "Muelle Rengifo. La Empresa Puertos de Colombia cede en propiedad a la Armada Nacional el espigón exterior (occidental) del muelle llamado Rengifo.... Cláusulas: 1. Esta cesión es transitoria pues dentro de los planes de Puertos de Colombia se contempla la demolición del muelle Rengifo

por lo tanto esta empresa cederá en su lugar un muelle nuevo o parte de él que se construirá en las cercanías del muelle petrolero de esta ciudad..."

A folios 46 y 47 obra el acta de entrega del muelle y áreas de acceso que hace la Empresa Puertos de Colombia a la Armada Nacional, de fecha 23 de abril de 1976, suscrita, entre otros, por el Gerente del Terminal Marítimo y el Comandante de la Fuerza Nacional del Pacífico, en la cual se expresó: "...Con el fin de dar solución-al problema de atraque de los buques de la Armada de Buenaventura" y se determinaron los linderos así: "A partir del extremo oriental del muelle nuevo y sobre el borde de dicho muelle en una longitud *de* 150 metros sobre el estero del piñal, desde éste en ángulo recto una línea de 60 metros hasta encontrar el espacio vacío, por el borde de este espacio vacío el sureste siguiendo el borde del espacio VACIO hasta la finalización de dicho espacio y a partir de este punto en ángulo recto". En la parte final del acta (fl. 47), se expresa: "... El uso y administración de estos 150 metros del muelle y de las áreas anteriormente descritas serán exclusivos de la Armada Nacional y no causará gastos o emolumentos por parte de la misma o pago de servicios a favor de la Empresa Puertos de Colombia, por tratarse de entidades, nacionales que así lo han convenido y en razón a que la empresa utilizó para la ejecución de sus programas de ampliación y desarrollo terrenos de propiedad de la Armada Nacional, cuya compensación aún no se ha definido ya que actualmente en razón a necesidades de la misma naturaleza, se va a proceder a la demolición del muelle Rengifo, lugar que había sido destinado en ocasión anterior para empleo por parte de la Armada".

2ª. Con la demanda y con la contestación de la demanda, por parte de Interamerican Coal Colombia S.A., se aportaron sendos planos acerca del muelle 13. En el plano aportado por la parte actora (fl. 49), se observa claramente una pequeña área de 3.751 metros cuadrados que se denomina "El Vacío" y que forma parte de otra área de 8.952 metros cuadrados, que corresponde al llamado muelle, 13, el cual linda con el Océano Pacífico.

Por su parte, la sociedad antes citada acompañó un juego de planos (anexo 1), en el cual se halla el gráfico núm. 1 que se relaciona, según aquella, con los "terrenos entregados por Colpuertos a la Armada Nacional conforme al acta de abril 23 de 1976". En dicho plano se señala con color verde el polígono A, excluyendo de dicho sombreado un área rectangular que al observar el plano traído con la demanda, corresponde al denominado "El Vacío".

3ª. Los actos que precedieron a la expedición de los aquí demandados, son los siguientes:

Resolución núm. 004 de 4 de enero de 1994, expedida por la Superintendencia General de Puertos, "Por la cual la Armada Nacional-Fondo rotatorio de la Armada Nacional titular de una autorización obtenida con anterioridad a la vigencia de la [Ley 01 de 1991](#), se acoge al régimen de mecanismos de pago previstos en dicha Ley".

En el artículo primero de la resolución anteriormente identificada se reconoció que, "...la Armada Nacional-Fondo Rotatorio de la Armada Nacional, tienen autorización vigente hasta el 6 de enero del año 2024 para la ocupación, uso y goce del muelle 13, de conformidad con las actas mencionadas en el considerando cuarto de la presente resolución". Dicho considerando en efecto hace referencia a las actas núms. 014-CFNP-74 de 22 de mayo de 1974 y a la sin número de 23 de abril de 1976. El artículo 4º de la resolución en cuestión establece que vencida la autorización

otorgada al Fondo, la Superintendencia adelantará la diligencia de reversión en favor de la Nación, "de los bienes inmuebles por la destinación, situados en la zona de uso público".

Sobre el particular, la Superintendencia General de Puertos, al contestar la demanda, lo acepta como cierto y agrega que dicha entidad reconoció las autorizaciones amparadas, anteriormente descritas, pero aclara que "el espacio denominado como VACIO no se encuentra en dichas actas"

La Superintendencia General de Puertos, posteriormente, expidió la Resolución núm. 1027 de 27 de septiembre de 1994, "por la cual se modifica y adiciona la Resolución 004 del 6 de enero de 1994...", la cual en el quinto considerando expresa que se hace necesario modificar y adicionar la citada resolución, para dejar establecidas claramente las áreas entregadas en concesión. El artículo 1° de la Resolución 1027 adicionó la Resolución 004 con un artículo 7°, en el cual estableció la ubicación y linderos del muelle y determinó las coordenadas y extensión de la línea de playa y la zona de uso público (fls. 19 a 23). La ubicación y alinderación de la referida zona se hallan especificadas en el plano topográfico que obra a folio 24, el cual forma parte de la Resolución núm. 1027 (anexos de la demanda) y que corresponde exactamente al que acompañó la demandada como gráfico núm. 2 del anexo 1, que obra a folio 100 del expediente. En estos planos se observa un área mayor, por cuanto incluyen la zona "El Vacío".

La Superintendencia General de Puertos expidió la Resolución núm. 416 de 23 de agosto de 1995, "por la cual se modifica y adiciona la Resolución 1027 de septiembre de 1994...". Esta resolución se profirió como consecuencia del recurso de reposición presentado el 12 de junio de 1995 por la sociedad Interamerican Coal Colombia S.A., como tercera afectada por las Resoluciones núms. 004 y 1027, y con el objeto, entre otras cosas, de que se excluyera el área correspondiente al lote denominado "El Vacío". En el octavo considerando de la Resolución 416 se concluyó que según el acta de 23 de abril de 1976, mediante el cual se entregó el muelle, el espacio "El Vacío" no fue entregado. En el considerando trece se expresó, "Que en el Acta No. 3 al Contrato No. 77/89 entre la Empresa PUERTOS DE COLOMBIA y LA SOC. INTERAMERICAN COAL COLOMBIA LTDA el 8 de julio de /92, se afirmó que del Polígono, el Lote denominado A-1 no fue entregado por razones de conveniencia operativo y que se entrega el espacio denominado como VACIO Y UNA FRNAJA DE TERRENO, que este VACIO en el momento de ser entregado se encontraba en proceso de relleno (fls 26 y 27). Como consecuencia de lo anterior, en el artículo 11 de la Resolución 416 se modificó el artículo 11 de la Resolución 1027, excluyendo del área denominada Muelle 13 o Muelle de la Armada Nacional, el espacio conocido como "El Vacío", quedando esta zona delimitada como lo determina el acta 23 de abril de 1976 más 50.000 metros de playa que se le adicionaron por petición de la Armada Nacional. En el artículo 20 de la resolución primeramente citada se adicionó el artículo 60 de a segunda de las mencionadas, reconociendo los derechos de ocupación, uso y goce que tiene la sociedad Interamerican Coal Colombia S.A. en el espacio "El Vacío", según lo establecido en el contrato 77/89 y en el acta núm. 3 de 8 de julio de 1992, derechos estos que se reconocen vigentes hasta el 27'de' diciembre de 1997.

4ª. Los planos aportados a los que se hizo referencia anteriormente y que obran a folios 100 102 del expediente, coinciden el uno con el otro, por cuanto en los dos se excluye el espacio denominado "El Vacío".

Estos documentos tienen fuerza demostrativa del hecho consistente en que el espacio "El Vacío" no fue materia de entrega el día 23 de abril de 1976, según se aprecia en el acta respectiva, en la

cual se observa que la alinderación toma como puntos equidistantes dicha área, al expresar, por ejemplo, "hasta encontrar el espacio vacío"; "por el borde de este espacio VACIO"; siguiendo el borde del espacio VACIO". En otras palabras, el área de mayor extensión colinda con el espacio el vacío y, por lo tanto, quedó por fuera de tal área, o sea, del muelle 13, según la entrega mencionada. A estas conclusiones se llega analizando los planos que presentó como pruebas la sociedad tercera interesada al contestar la demandada, sin que el demandante los tachara de falsos en su oportunidad procesal o sin que hubiera presentado otros planos que contraprobaran lo que se desprende de los aportados.

5ª. En consecuencia, considera el Tribunal que el área "El Vacío" no lo fue entregada y, por lo tanto, el demandante no puede alegar que se le desconoció su derecho a la propiedad o los derechos adquiridos sobre dicha área, sencillamente porque son conceptos jurídicos excluyentes entre sí, pues no puede pretender que se le amparen derechos que no ha adquirido a título alguno.

6ª. No se violaron los artículos [29](#) de la Constitución Política y [39](#) de la [Ley 1ª de 1991](#), ya que si la Armada Nacional no habla recibido la zona "El Vacío" al entrar en vigencia la citada ley, mucho menos podía alegar que seguiría ejerciendo los derechos que poseía, pues sencillamente no había adquirido derecho alguno sobre dicha área, luego no podía ubicarse dentro de la hipótesis legal para cuestionar los actos demandados, por violación de las normas aquí citadas.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

En la sustentación del recurso de apelación, el recurrente fundamenta su desacuerdo con la sentencia de primera instancia, en las razones que se sintetizan a continuación (fls. 272 y 273, 17 del Cdno Ppal.):

1ª. Es evidente que la entidad demandada, mediante Resoluciones núms. 004 de enero de 1994 y 1027 de septiembre del mismo año, reconoció a la Armada Nacional-Fondo Rotatorio los derechos de ocupación, uso y goce del llamado Muelle 13 del Terminal Marítimo de Buenaventura, asideros legales que tuvo en cuenta la demandante para ejercer plenamente sus derechos, así ratificados sobre las áreas que con anterioridad, mediante acta de 23 de abril de 1976 le fueron entregadas, entendiendo la demandante que, "ese Muelle hace parte de la denominada Zona de Vacío, derecho y convicciones que posteriormente se desconocieron por la SUPERINTENDENCIA demandada...", con el argumento de que se trataba de un error el hecho de haber incluido en las anteriores resoluciones la llamada zona "El Vacío".

2ª. No se acepta la determinación adoptada por el Tribunal en el sentido de considerar que la zona "El Vacío" nunca le fue entregada a la demandante, pues con ello desconoce los antecedentes históricos descritos en la demanda y que encuentran sustento en la documentación aportada, derechos que se reconocieron en sendas resoluciones ya citadas, pero que a la postre se desconocieron de tajo a instancias de la sociedad Interamerican Coal Colombia S.A., quien como tercera potencialmente afectada solicitó a la entidad estatal el mencionado reconocimiento,

expidiéndose así la tercera resolución, esto es, la 416 de 1995, en la que se manifestó que por error o equivocación en las resoluciones anteriores se había incluido como parte integral del Muelle 13 la denominada zona "El Vacío", excluyéndola y desconociendo los derechos que tradicionalmente había ejercido la Armada Nacional sobre el mismo, aspectos que no fueron considerados en la providencia recurrida.

IV.-EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación no rindió concepto.

V.-CONSIDERACIONES DE LA SALA

1ª. Debe aclararse ante todo, que el Muelle Trece es un bien de uso público, susceptible de ser otorgado en concesión, como en efecto lo hizo la Superintendencia General de Puertos en favor del Fondo Rotatorio de la Armada Nacional mediante Resolución núm. 004 de 25 de abril de 1993, lo cual, de entrada, por tratarse de un bien inalienable e imprescriptible, al tenor del artículo [63](#) de la Constitución Política, descarta la violación del artículo 58 de la misma, que aduce la entidad demandante, por cuanto, a su juicio, con las resoluciones acusadas se le desconoció el derecho de propiedad, derecho que no puede alegar en su favor la parte actora respecto del Muelle Trece, pues éste, independientemente del área otorgada en concesión, esto es, incluida o no la zona denominada "El Vacío", es un bien de propiedad de la Nación, que fue dado en concesión, se reitera, en, favor de aquélla.

2ª. El apoderado de la recurrente parte de la base de que mediante acta de 23 de abril de 1976 le fueron entregados los, **derechos de ocupación, uso y goce del Muelle Trece del Terminal Marítimo de Buenaventura**, del cual., según su parecer, hace parte la zona denominada "El Vacío".

Examinada el "ACTA DE ENTREGA DEL MUELLE Y AREAS DE ACCESO QUE HACE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA A LA ARMADA NACIONAL" (fl. 46 del expediente), se observa que en ella se delimita el área del Muelle Trece tomando como punto equidistante dicha área "El Vacío", cuando, por ejemplo, expresa: "hasta encontrar el espacio vacío"; "por el borde de este espacio VACIO"; "siguiendo el borde del espacio VACIO de donde se deduce, como lo expresó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que el área de mayor extensión colinda con el espacio "El Vacío" y, por lo tanto, quedó por fuera de tal área, o sea, del Muelle 13, según la entrega mencionada.

3ª. Ahora bien, a folios 115 y siguientes del expediente, mediante acta núm. 3 de ocho de julio de 1992, suscrita, de una parte, por el Gerente del Terminal Marítimo de Buenaventura y por el Director Técnico de dicho Terminal y, de otra parte, por el apoderado de la sociedad Interamerican Coal Colombia S.A., se acordó que la empresa Puertos de Colombia Terminal Marítimo de Buenaventura "hace entrega del Vacío discriminado en el Plano 1-B...." a la citada sociedad.

Dicha entrega de "El Vacío" a la sociedad Interamerican Coal Colombia S.A. confirma que para el 8 de julio de 1992 la parte actora no ejercía derecho alguno sobre la pluricitada zona, pues, de ser así, es pertinente preguntarse por qué, razón no manifestó su inconformidad en dicha fecha si,

según ella, los derechos los estaba ejerciendo desde el 23 de abril de 1976, cuestión que, además, en manera alguna trató siquiera de demostrar.

Para la Sala la respuesta está dada y es que tal y como lo afirmó la entidad demandada, si bien mediante la Resolución núm. 1027 de 27 de septiembre de 1994 se delimitó el área entregada en concesión al Fondo Rotatorio de la Aduana incluyendo el lote "El Vacío", también lo es que dicha inclusión fue producto de una equivocación, en la medida de, que dicha área nunca le fue entregada a la parte actora y desde el 8 de julio de 1992 lo había sido a la sociedad Interamerican Coal Colombia S.A. , razón por la cual, como consecuencia del recurso de reposición interpuesto por la citada compañía, a través de los actos acusados se revocó la decisión inicialmente adoptada, excluyendo del área de concesión otorgada al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional la zona "El Vacío".

4ª. Finalmente, la Sala debe pronunciarse respecto de la violación del artículo 39 de la [Ley 1ª de 1991](#), 'Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones', cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 39.-Puertos, muelles privados y otras instalaciones existentes. Las personas públicas y privadas que antes de la promulgación de esta Ley hubieren recibido autorización, bajo cualquier nombre o régimen, para ocupar y usar las playas y zonas de bajamar con construcciones de cualquier clase destinadas a facilitar el cargue o descargue, mediato o inmediato, de naves, seguirán ejerciendo los derechos que poseen..."

Teniendo en cuenta que la demandante no ejercía derecho alguno sobre la zona denominada "El Vacío" en fecha anterior a la expedición de la Ley l' de 1991 (enero 10), concluye esta Corporación que mal pudo ser desconocido su artículo 39 y mucho menos el artículo [29](#) de la Constitución Política, como lo aduce la parte actora en su demanda.

5ª. Al no haber presentado la demandante argumentos que lleven a esta Corporación a estimar que las resoluciones acusadas fueron ilegalmente expedidas, la Sala confirmará la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. CONFIRMASE la sentencia recurrida en apelación, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, de 16 de abril de 1998.

Segundo.-Se condena en costas de la segunda instancia a la entidad demandante, excluidas las agencias en derecho, por tratarse la parte vencida de una entidad de derecho público, de conformidad con lo previsto por los artículos 171 del C. C. A. y 392 del C. de P. C.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

COPIESE NOTIFIQUESE COMUNIQUESE,

PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha seis de julio de mil novecientos noventa y nueve.

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA
Presidente

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

MANUEL S. URUETA AYOLA