



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra

---

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014)

**Rad. No.** 11001-03-06-000-2010-00071-00

**Número interno:** 2014

**Referencia:** Playas marítimas y terrenos de bajamar. Competencias para su delimitación. Competencias de la DIMAR y otras autoridades. Mapas temáticos. Efectos en relación con actos jurídicos y decisiones administrativas y judiciales. Precariedad de la legislación y descoordinación institucional. Necesidad de una ley sobre el patrimonio litoral de la Nación.

El Ministro de Defensa Nacional y el entonces Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formularon a la Sala una consulta encaminada a precisar algunos aspectos relacionados con la delimitación de las playas marítimas y los terrenos de bajamar.

El primero de los funcionarios aludió a la competencia de la Dirección General Marítima - DIMAR, dependencia del Ministerio de Defensa, *"en materia de protección y administración de los bienes de uso público bajo su jurisdicción..."*, y el segundo a la competencia otorgada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial *"como ente rector de la política de ordenamiento territorial"*.

Dado que la Ley 1444 de 2011<sup>1</sup> escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en dos: el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>2</sup> y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>3</sup>, la Sala ordenará que se remita copia de este concepto a los respectivos Ministros, sin dejar de hacerlo,

---

<sup>1</sup> "Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

<sup>2</sup> Organizado mediante Decreto 3570 de 2011, "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."

<sup>3</sup> Organizado mediante Decreto 3571 de 2011 "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio".

claro está, al Ministro de Defensa, teniendo en cuenta que, tal como se explicará más adelante, lo relativo a la gestión de las playas y en especial a su delimitación concierne no solo a la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, sino al uso del suelo y el ordenamiento territorial, a la protección del patrimonio público y la defensa de la soberanía nacional, entre otros aspectos que le confieren un carácter multidisciplinario e intersectorial a esta importante materia.

## I. ANTECEDENTES EXPUESTOS EN LA CONSULTA

La consulta expone, como antecedentes, distintas consideraciones de orden jurídico en relación con la noción de bienes de uso público, la definición legal de las playas y los terrenos de bajamar, la jurisdicción de la DIMAR y el régimen jurídico de la regulación de los usos del suelo.

En relación con el primer aspecto la consulta repasa la jurisprudencia de las altas Cortes, en la cual se ha reiterado que las playas y los terrenos de bajamar, según se desprende de la Constitución y la ley, son bienes de uso público y, por consiguiente, inalienables, imprescriptibles e inembargables.<sup>4</sup>

Presenta además una completa relación de antecedentes sobre el régimen jurídico de los bienes de uso público en Colombia, desde la legislación española y las constituciones y códigos nacionales del siglo XIX, hasta la tríada de artículos del Código Civil en que se sustenta, aún hoy, la concepción jurídica de los bienes de uso público como bienes pertenecientes a la Nación y destinados al uso común de las personas, esto es, los artículos 674, 678 y 679, normas que permiten incluir las playas entre los "lugares de propiedad de la Unión" y catalogarlas como de uso público. De la Constitución Política vigente se citan los artículos 63, 101 y 102.

La consulta añade que, de acuerdo con el artículo 166 del Decreto-Ley 2324 de 1984, por el cual se reorganizó hace ya treinta años la Dirección General Marítima - DIMAR, "*las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas son bienes de uso público*" y, por lo tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sobre ellos sólo pueden obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce, pero en ningún caso título de propiedad alguno.

Destaca la consulta las definiciones que de playa marítima y terrenos de bajamar trae el artículo 167 del mismo decreto de 1984, así como la jurisdicción que a la

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de marzo de 2001, expediente No. 3100, C.P. Manuel Urueta Ayola. Corte Constitucional, sentencia T-294 del 25 de marzo de 2004, M.P. Manuel José Cepeda. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 11 de agosto de 2005, M.P. Edgardo Villamil Portilla.

DIMAR confiere el artículo 2º sobre las costas de la Nación, los litorales, las playas marítimas y las zonas de bajamar en todo el territorio nacional, además de las islas, islotes y cayos, y otras zonas que son objeto del derecho del mar.

Al describir el régimen constitucional y legal de los usos del suelo y su regulación por parte de los concejos municipales y distritales (artículo 313 numeral 7 de la Constitución y Ley 388 de 1997) la consulta destaca que la cartografía de los planes de ordenamiento territorial (POT) y los esquemas de ordenamiento territorial debe identificar y delimitar físicamente tres clases de suelos: el urbano, el de expansión urbana y el rural; adicionalmente, dentro de estas tres categorías los POT deben delimitar los suelos de protección<sup>5</sup>, entre los cuales se ubicarían las playas, cuyo control y protección corresponde tanto a las alcaldías como a la DIMAR, las cuales deben impedir en esas áreas el desarrollo de actividades y usos restringidos. Por tales razones, al adoptar los POT, los municipios deben tener en cuenta entre otras determinantes las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de riesgos naturales, y por ende deben observar las regulaciones sobre la conservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales en las zonas marinas y costeras (Ley 388 de 1997, artículo 10-1-b).

La consulta cita *in extenso* el concepto N° 1682 del 2 de noviembre de 2005 de esta Sala<sup>6</sup>, y destaca lo señalado en una de sus consideraciones, en el sentido de que *“la función general de control sobre las construcciones y ocupaciones de los bienes bajo su jurisdicción... conlleva la delimitación de dichas áreas particularmente en casos ciertos o controvertibles de derechos particulares que en ellas se aleguen”*.

Por otra parte se informa que la DIMAR viene desarrollando un proyecto que le permitirá determinar los bienes de uso público bajo su jurisdicción, utilizando no solo mapas e información histórica, primordialmente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, sino otras ayudas técnicas, tales como la recolección de información de áreas georreferenciadas, apiques de terreno, estudios de laboratorio, etc.

Los ministerios expresan en su consulta preocupación sobre el hecho de que algunos municipios delimitaron las playas en sus planes y esquemas de

---

<sup>5</sup> Entendidos como *“las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”* (artículo 35).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto N° 1682 del 2 de noviembre de 2005, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.

ordenamiento territorial, pues tal era a su juicio el mandato de la Ley 388 antes de que existiera una delimitación oficial por parte de la autoridad competente. De ahí la segunda pregunta de esta consulta y la solicitud de orientaciones que pudieran permitir la fijación de “una política clara por parte del Gobierno Nacional, respecto de algunos aspectos relacionados con la delimitación y administración de las playas marítimas”.

## II. INTERROGANTES

Los señores Ministros resumen la consulta en los siguientes interrogantes:

*“1. De conformidad con el concepto emitido por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil del 2 de noviembre de 2005, se considera que DIMAR en ejercicio de su función de administración y control de los bienes de uso público costeros es competente para delimitarlos. En ese sentido se pregunta ¿La delimitación de los bienes de uso público costeros conlleva el trazado de una línea georreferenciada? En caso afirmativo ¿La delimitación antes mencionada se realizaría a través de un mapa temático aprobado mediante un acto administrativo del Director General Marítimo?”*

*2. Considerando la definición de playa contenida en el artículo 167 del Decreto Ley 2324 de 1984, ¿qué criterios deberán ser tenidos en cuenta respecto de actos administrativos (tales como: POTS), decisiones administrativas adoptadas por los municipios y distritos costeros; decisiones judiciales y de tradición de dominio concedidos con anterioridad a que la autoridad competente delimite mediante coordenadas geográficas la playa marítima?”*

## III. CONSIDERACIONES

La excepcional ubicación geográfica de Colombia entre dos océanos le confiere ventajas estratégicas incomparables. Es un activo patrimonial del país que, sin embargo, no se refleja significativamente en el ordenamiento jurídico nacional. En nuestra moderna Constitución, por ejemplo, no se registra alusión alguna a las playas.

El que hoy pueda afirmarse, jurídicamente, que las playas son bienes de uso público, es posible gracias a que un artículo del Código Civil Colombiano, el 679, redactado en las postrimerías del siglo XIX, menciona como de pasada que “*Nadie podrá construir sino por permiso de autoridad competente, obra alguna sobre las... playas... y demás lugares de propiedad de la Unión.*”<sup>7</sup> No sin esfuerzo interpretativo la jurisprudencia y la doctrina han relacionado desde antiguo esta disposición con otra del mismo Código, el artículo 674. De acuerdo con esta

---

<sup>7</sup> La “Unión” no existe desde 1886.

norma, si el uso de los bienes de la Unión *“pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.”*<sup>8</sup> El artículo 678, finalmente, enumera *“los bienes de la Unión de uso público”* en una lista que, si bien no es taxativa, llama la atención por omitir toda mención a las playas.<sup>9</sup>

Con todo, al conectar las tres disposiciones se ha podido deducir que, siendo explícitamente las playas *“lugares de propiedad de la Nación”* donde nadie puede construir obra alguna sino con permiso especial de la autoridad competente (artículo 679), que su uso *“pertenece a todos los habitantes”* (a pesar de que no las mencione expresamente el artículo 674), y que de alguna manera (no expresa sino implícita) forman parte de *“todos los bienes de la Unión de uso público”* (artículo 678), se trata de bienes de uso público. La jurisprudencia y la doctrina nacionales han acordado entenderlo de esa manera.

Vistas así las cosas no deja de sorprender que, habiendo desaparecido *“la Unión”* hace ya 130 años junto con la Constitución federal de 1863, y luego de haberse modificado muchas veces la Constitución y las leyes para ponerlas a tono con los tiempos que corren, la definición de las playas como bienes de uso público deba sustentarse aún en las mencionadas disposiciones del Código Civil, como si se tratara de un asunto de derecho privado y no de derecho público.

Al menos tres grandes deficiencias conspiran contra una gestión eficiente del patrimonio litoral marítimo de Colombia: la precariedad de la legislación, la debilidad de las instituciones y la inexistencia de una política pública nacional. Estas debilidades se evidenciarán al contestar a las preguntas formuladas en la consulta, que se inscriben dentro de la temática del régimen jurídico de los bienes de uso público y, en particular, de las playas y terrenos de bajamar.

Para absolver la consulta se analizarán los siguientes aspectos: i) elementos del litoral marítimo y su marco jurídico, ii) delimitación de las playas marinas, iii) autoridades con competencia para delimitar las playas marinas; iv) actos jurídicos y decisiones administrativas y judiciales relativas a playas, v) necesidad de una regulación moderna e integral de las zonas costeras.

## **A. ELEMENTOS DEL LITORAL MARÍTIMO Y SU MARCO JURÍDICO**

### **1. Componentes del litoral**

---

<sup>8</sup> Nótese que en esta lista no se incluyeron las playas.

<sup>9</sup> “Artículo 678. El uso y goce que para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes.”

El manejo de las diferentes problemáticas asociadas con las playas y las zonas de bajamar debe sortear en Colombia las dificultades derivadas de la insuficiencia y la falta de claridad jurídica sobre los conceptos básicos relacionados con el litoral marítimo y todos sus componentes. Suele confundirse, por ejemplo, costa con litoral, e inclusive se ha llegado a identificar la costa y el litoral con las playas, a pesar de que los tres son elementos geográficos distintos, según predicen la doctrina, el derecho comparado y en algunos casos la propia legislación nacional.

La verdad es que forman parte del patrimonio litoral diversos componentes que, identificados con toda precisión, han sido objeto de prolija regulación en países con mayor tradición marítima que Colombia. En ese universo jurídico-conceptual tienen su propio lugar las zonas costeras o marítimo-costeras, las costas, los litorales, las playas marítimas, los terrenos o zonas de bajamar o franjas intermareales, los humedales marinos.

Algunos de dichos elementos están jurídicamente definidos. De otros no se ocupa la ley, por lo cual toca entenderlos según el significado que les otorgan las respectivas ciencias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del Código Civil Colombiano.<sup>10</sup> Al primer grupo pertenecen los conceptos de costa (artículo 167, numeral 1 del Decreto-Ley 2324 de 1984 y artículo 4º del Decreto Reglamentario 1465 de 2013), playa marítima (artículo 167, numeral 2 del Decreto 2324 de 1984, reiterado por el artículo 4º del Decreto 1465 de 2013), terreno o zona de bajamar o franja intermareal (numeral 4 del artículo 167 del Decreto 2324, artículo 4º del Decreto 1465 de 2013). Al segundo grupo corresponden las nociones de zona costera o marítimo-costera,<sup>11</sup> litoral<sup>12</sup> y humedal marino.<sup>13</sup>

## 2. El laberinto normativo

Numerosas disposiciones aluden, desde distinta perspectiva, a las playas y los terrenos de bajamar. Apuntando a propósitos diversos hay reglas que establecen

---

<sup>10</sup> "Artículo 29. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso".

<sup>11</sup> Sobre este particular se puede consultar la definición adoptada por el Consejo Nacional Ambiental el 15 de diciembre de 2000, y cuyo plan de acción fue aprobado por el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, mediante el Documento N° 3164 del 10 de mayo de 2002.

<sup>12</sup> Una definición técnica, mas no legal, se puede consultar en: Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles - Instituto de Estudios del Ministerio Público. "Amenaza de Desastres. Construcciones Palafíticas sobre Bienes de Uso Público". Coordinadores: Derly Sofía Guerrero Pérez, Sandra Rojas Barrero y Luis Enrique Martínez. Bogotá, 2008, p. 226 y 227.

<sup>13</sup> Ver "Convención Relativa a Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971 y aprobada por Colombia mediante la Ley 357 de 1997. Ver también Resolución N° 157 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

derechos, imponen obligaciones y distribuyen competencias entre autoridades de todos los órdenes administrativos. La soberanía territorial, la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, la protección del espacio público urbano, el ordenamiento territorial y los usos del suelo, la gestión de riesgos de desastre, el fomento al turismo, el desarrollo rural, se cuentan entre los múltiples objetivos de tan copiosa legislación. Para ilustrar este fenómeno se citan a continuación algunas disposiciones.

i) El artículo 168 del Decreto-Ley 2324 de 1984 dispone que *“se reglamentará el uso y goce de todas las playas marítimas y de los terrenos de bajamar”*, reglamentación que treinta (30) años después aún no se ha expedido, y que debiera empezar, como es lógico, por delimitar dichos bienes de uso público.

ii) El artículo 19 de la Ley 70 de 1993<sup>14</sup> estatuye:

*“Artículo 19. Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso.”*

iii) La Ley 685 de 2001, mediante la cual se expidió el Código de Minas, dispone en su artículo 145 que las propuestas de concesión para explorar y explotar minerales en las playas (!) y *“espacios marítimos jurisdiccionales”*, requieren concepto favorable de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional *“de acuerdo con su competencia legal”*.

iv) En relación con los humedales marino-costeros, que pueden coincidir total o parcialmente con terrenos de bajamar, el artículo 2º de la Resolución N° 157 de 2004 del Ministerio del Medio Ambiente<sup>15</sup> dispone: *“Naturaleza jurídica: Los humedales son bienes de uso público, sin perjuicio de lo dispuesto por el Código Civil, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y el Decreto 1541 de 1978, en relación con las aguas no marítimas o continentales”*. (Se subraya).

v) La Ley 1617 de 2013, que contiene el nuevo régimen político, administrativo y fiscal de los distritos especiales, trae varias menciones a las playas y terrenos de bajamar. El artículo 26 asigna a los concejos distritales la función de expedir *“las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas,*

<sup>14</sup> *“Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”*.

<sup>15</sup> *“Por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar.”*

recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar". El artículo 79 atribuye a las autoridades distritales "El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción del distrito, susceptibles de explotación turística, ecoturística, industrial, histórica, recreativa y cultural", con excepción de "las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las que por competencia corresponden a la Dimar."

El artículo 85 dispone: "Son recursos turísticos las extensiones de terreno consolidado, las playas, los bienes muebles o inmuebles de dominio público o privado..." Y el artículo 88 establece que "es prerrogativa de las autoridades distritales" declarar un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad, evento o acontecimiento como "recurso turístico" en alguna de las modalidades previstas en la ley, es decir, incluidas las playas.

El artículo 128 faculta al alcalde distrital para otorgar permisos relativos a la ocupación de playas con fines turísticos, culturales, artísticos o recreativos, previo concepto técnico favorable de tres entidades: la Dimar, la Corporación Autónoma Regional y el Ministerio de Ambiente, Vivienda, Ciudad y Territorio. Por último el artículo 129 de la ley 1617 reviste a las autoridades distritales de facultad para reglamentar, dirigir y establecer los usos y actividades que podrán adelantarse en distintos lugares, incluidas las "playas turísticas existentes dentro de la jurisdicción territorial".

vi) Recientemente el artículo 42 del Decreto Reglamentario 1465 de 2013 señala cuáles bienes pueden ser objeto del procedimiento administrativo-agrario denominado "deslinde de tierras de la Nación", previsto en la Ley 160 de 1994<sup>16</sup>, y en ellos incluye "los bienes de uso público tales como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales, así como sus lechos, a excepción de aquellos que según lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 677 del Código Civil, sean considerados como de propiedad privada." (Se subraya).

vii) Dado que la Constitución Política de 1991, así como varias disposiciones legales y reglamentarias anteriores y posteriores a ella, le han otorgado a las playas y terrenos de bajamar las características de pertenecer a la Nación, de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, y de estar destinados al uso de toda la población y no de algún habitante en particular, no existe fundamento jurídico alguno que pudiera permitirle a una persona o grupo de personas adquirir o haber adquirido el derecho de dominio sobre una playa o un terreno de bajamar,

---

<sup>16</sup> "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".



o sobre parte del mismo, por muy antiguos que fuesen los títulos de tradición con los que pretendiera justificar ese derecho.

De ahí que causen perplejidad algunas normas que contrarían este principio, como aquella contenida en el artículo 83 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente, expedido mediante el Decreto-Ley 2811 de 1974, según el cual, "salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: (...) c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres (...)" (se subraya).

## **B. DELIMITACIÓN DE LAS PLAYAS Y LOS TERRENOS DE BAJAMAR**

Delimitar significa determinar y marcar los límites de un área o un espacio geográfico, ya sea en el suelo, en las aguas e, incluso, en el espacio aéreo. La noción de límite, por su parte, se refiere a la línea real o imaginaria que permite alinear, separar o deslindar. Delimitar, por lo tanto, consiste en trazar esas líneas limítrofes con el objetivo de determinar áreas o divisiones espaciales. La delimitación del territorio tiene una gran importancia política, económica y social, pues permite fijar con precisión el ámbito espacial para el ejercicio de la autoridad y la soberanía, contribuye a establecer la titularidad y la naturaleza de los derechos que se ejercen sobre él y permite, por consiguiente, excluir pretensiones incompatibles con el régimen jurídico al que estén sometidos los respectivos bienes.

Las playas y los terrenos de bajamar son zonas geográficas cuya ubicación y extensión dependen de distintas variables geomorfológicas, topográficas, bióticas y otras de naturaleza física, que cambian de un lugar a otro, y que incluso en el mismo sitio pueden modificarse según la época, ya sea por causas naturales o por factores de origen humano ("antrópico").

Resulta así evidente que para tener certeza sobre la localización y extensión de las playas en cada caso concreto no basta con las definiciones generales de la ley, por técnicas y completas que sean. La certidumbre acerca de lo que en cualquier lugar de las costas deba considerarse playa deriva de que autoridades especializadas, a partir de parámetros legales y valiéndose de instrumentos y métodos científicos idóneos, efectúen la delimitación o alinearamiento de las playas y zonas de bajamar siguiendo las costas palmo a palmo. Solo así se podrá saber con certeza en dónde se encuentran, cuáles son sus características o condiciones físicas generales, cuál es su área y cuáles sus límites exteriores e interiores.

El estado actual de la legislación y de la asignación de competencias a las autoridades administrativas es insuficiente para que el Estado pueda desempeñar

eficiente y sistemáticamente la función de delimitar las playas. En efecto, numerosas disposiciones legales y reglamentarias relativas a las playas y terrenos de bajamar, de manera dispersa, inconexa y a veces contradictoria, asignan funciones y competencias a distintos organismos y entidades del Estado.

En este contexto la Sala, al reconocer una relativa competencia de la DIMAR para alinderar las áreas de la zona costera que constituyen bienes públicos bajo su jurisdicción, en el citado concepto N° 1682 de 2005 expresó:

*"... la función general de control sobre las construcciones y ocupaciones en los bienes bajo su jurisdicción, que le asignan tanto el Decreto Ley 2324 de 1984 como los Decretos 1512 del 2000 y 1561 del 2002, conlleva la delimitación de dichas áreas particularmente en casos ciertos o controvertibles de derechos particulares que en ellas se aleguen". (Se subraya).*

A partir de la consideración precedente la Sala respondió afirmativamente a la pregunta N° 8 de aquella consulta, en la cual se inquiría si la DIMAR tenía *"la facultad de establecer con fundamento en los estudios técnicos-científicos de caracterización, realizados en desarrollo de las funciones legalmente establecidas, por los Centros de Investigación de la Autoridad Marítima, que áreas de la zona costera constituyen bienes públicos bajo su jurisdicción"*.

En este punto es necesario distinguir, de una parte, la facultad para delimitar o alinderar una playa o terreno de bajamar, o un sector de los mismos, como prueba dentro de un proceso administrativo, policivo o judicial, con el fin de adoptar cierta decisión que afecte a determinados particulares o entidades públicas, y de otra parte la potestad de delimitar o alinderar las playas y las zonas de bajamar mediante acto de autoridad con efectos jurídicos generales y abstractos, esto es, en todas las zonas costeras del país (continentales e insulares), sin tener como propósito inmediato la adopción de alguna decisión en un procedimiento administrativo, policivo o judicial donde se controviertan derechos particulares y concretos.

Al manifestar la Sala en el concepto citado que la DIMAR estaba facultada para efectuar dicha delimitación, se refirió a la atribución que tiene para establecer los límites de la playa en un sector determinado, como fundamento necesario para adoptar una decisión concreta en las actuaciones que le competen en cumplimiento de sus funciones legales ("casos ciertos o controvertibles" dice el concepto), tales como la de evitar ocupaciones o construcciones ilegales en los bienes de uso público de su jurisdicción, o la de otorgar permisos, licencias o concesiones en los mismos bienes, especialmente cuando se presenten dudas, oposiciones o discusiones de los particulares afectados.

En este sentido la jurisprudencia de las altas Cortes registra varios casos en los que, al debatirse si un predio o inmueble se encontraba localizado en bienes de uso público sometidos a la jurisdicción de la DIMAR, la determinación y delimitación de la playa o de los terrenos de bajamar se realizó por expertos de la DIMAR, algunas veces con intervención de peritos externos. Así por ejemplo, en un proceso fallado mediante sentencia del 6 de marzo de 2013 de la Sección Tercera, el Consejo de Estado ordenó a la DIMAR, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Universidad de Cartagena, elaborar dictámenes periciales para determinar, entre otros puntos, la evolución temporal de la línea de costa en el sector del Laguito, en Cartagena, y la extensión de los terrenos que antes pertenecían al mar Caribe y que actualmente se encuentran desecados y ocupados por el Hotel Hilton de esa ciudad.<sup>17</sup> Igualmente en sentencia del 9 de julio de 2009 de la Sección Primera<sup>18</sup> el Consejo de Estado se abstuvo de decretar la nulidad de algunas resoluciones expedidas por la DIMAR, mediante las cuales se declaró que terrenos de la sociedad actora estaban ubicados en zona de playa y por lo tanto en bienes de uso público, con base en un peritaje técnico elaborado por expertos oceanógrafos de la DIMAR, con el apoyo de fotografías aéreas tomadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que sirvieron para demostrar que parte del predio de la demandante se encontraba ubicado en zona de playa, terrenos de bajamar y sistemas pluvio-marinos.<sup>19</sup>

### C. AUTORIDADES CON COMPETENCIA PARA DELIMITAR LAS PLAYAS

En relación con la función de delimitación o deslinde general de las playas marítimas y las zonas de bajamar es necesario analizar si tal competencia ha sido otorgada a la DIMAR o a otra entidad pública, de acuerdo con los principios y las reglas que gobiernan la función administrativa, especialmente el principio de legalidad de las competencias y de los procedimientos.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 6 de marzo de 2013, exp. N° 13001-23-31-000-2001-00051-01(AP).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 9 de julio de 2009, exp. N° 23001-23-31-000-1998-10290-01.

<sup>19</sup> En sentido similar pueden consultarse las sentencias del 23 de marzo de 2001 (Exp. 13001-23-31-000-1994-9935-01[3100]), del 13 de mayo de 2005 (Exp. 70001-23-31-000-1998-00606-01) y del 8 de mayo de 2006 (Exp. 52001-23-31-000-2000-00208-01), todas de la Sección Primera del Consejo de Estado, y la sentencia T-201 del 26 de mayo de 1993 (Exp. T-9191) de la Corte Constitucional.

<sup>20</sup> A título ilustrativo se menciona que las costas marítimas de Colombia tienen una longitud aproximada de 3.100 Km., distribuidos en tres grandes regiones costeras: zona caribe continental (1.642 Km.), zona pacífica continental (1.300 Km.) y zona insular caribe y pacífica, zonas en las cuales el 80%, aproximadamente, presenta playas (DNP-INVEMAR. *Elementos básicos para el manejo integrado de zonas costeras*, 2008, p. 16).

Dicho análisis se enmarca necesariamente en las siguientes normas de la Carta Política: el artículo 6º, conforme al cual los particulares sólo son responsables por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos lo son por la misma razón y *“por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*; el artículo 122, el cual dispone que *“no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento”*; el 123, que preceptúa que *“los servidores públicos... ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento”*, y el artículo 150, que faculta al Congreso de la República para *“expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”*.

En desarrollo de las citadas disposiciones el artículo 5º de la Ley 489 de 1998<sup>21</sup> estatuye:

*“Artículo 5º. Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo...”*

Luego de revisar un amplio repertorio de disposiciones legales y reglamentarias la Sala encuentra que, en especial, cuatro distintas autoridades tienen, en algún grado, competencias relacionadas con la delimitación o deslinde de playas marítimas y zonas de bajamar. Se trata de : i) el INCODER, ii) la DIMAR, iii) los municipios y distritos, y iv) la nación.

## **1. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder**

Algunas de las disposiciones que asignan funciones al INCODER se refieren expresamente a la delimitación de las playas marítimas y de otros bienes de uso público a propósito del denominado “procedimiento de deslinde”. Tales normas están contenidas en el Decreto Reglamentario 1465 de 2013 <sup>22</sup>, cuyos artículos 41, 42 y 43 disponen en lo pertinente:

---

<sup>21</sup> *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>22</sup> *“Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.”*

*"Artículo 41. Objeto. El objeto de este procedimiento es deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes.*

*"Artículo 42. Bienes objeto del procedimiento. Serán objeto del procedimiento de deslinde, entre otros, los siguientes bienes de propiedad de la Nación:*

*1. Los bienes de uso público tales como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales...*

*"(...)*

*4. Las costas desiertas de la República no pertenecientes a particulares por título originario o título traslativo de dominio.*

*5. Las islas ubicadas en nuestros mares que pertenecen al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, ni apropiadas por particulares en virtud de título legítimo traslativo del Estado.*

*"(...)*

*10. Los lagos, lagunas, ciénagas, humedales y pantanos de propiedad de la Nación.*

*11. Las tierras desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.*

*"(...)*

*15. Los demás bienes que por ley sean considerados como de propiedad del Estado".*

*"Artículo 43. Contenido de la decisión. La resolución que culmine el procedimiento de deslinde, delimitará el inmueble de propiedad de la Nación por su ubicación, área y linderos técnicos, deslindándolo así de los terrenos de propiedad particular, o determinará las áreas que hayan sido objeto de desecación artificial". (Subrayas fuera del texto).*

Los artículos 39 y 40 del mismo reglamento se refieren a otro procedimiento administrativo que también podría resultar aplicable en estos casos, denominado "clarificación de la propiedad", el cual consiste en "clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada".

Estas disposiciones reglamentan parcialmente la Ley 160 de 1994 especialmente en cuanto a los procedimientos administrativos agrarios que allí se consagran. En efecto, el artículo 48 de la citada ley dispone:

*"Artículo 48. De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:*

*1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.*

*"(...)*

*2. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares.*

“(...)”

Las funciones que la Ley 160 de 1994 asignaba al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, son cumplidas hoy en día por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 1300 de 2003<sup>23</sup>.

El análisis de las anteriores disposiciones indica a la Sala que el procedimiento de deslinde de los bienes de uso público referido no ofrece una solución integral y suficiente a la cuestión de la delimitación de las playas marítimas y los terrenos de bajamar por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, porque al interpretar sistemáticamente la Ley 160 y su reglamentación, así como las normas que consagran las funciones del INCODER, se deduce que los procedimientos administrativos regulados allí buscan organizar y estimular el sector agropecuario, fomentar el desarrollo rural y promover el acceso de los campesinos a la tierra, de donde se desprende que el INCODER no puede llevar a cabo dichos procedimientos en las zonas urbanas de los municipios y distritos.<sup>24</sup>

Estas reglas suponen una importante restricción para la delimitación de las playas marítimas y los terrenos de bajamar pues, como se sabe, casos hay en los que las playas y terrenos de bajamar están ubicados, total o parcialmente, en el área urbana de distintos municipios, y es sobre todo en esas zonas en donde se presentan fenómenos de ocupación ilegal, falta de claridad de los límites entre la propiedad pública y privada y, en general, conflictos entre particulares y el Estado. Adicionalmente, no todas las cuestiones relativas a playas en los sectores rurales del país están necesariamente relacionadas con el desarrollo del sector agropecuario, el acceso a la propiedad de la tierra rural y el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos.

(ii) En segundo lugar porque el procedimiento previsto en la Ley 160 y en el Decreto 1465 de 2013 para efectuar el deslinde de los bienes de uso público parece diseñado únicamente para aquellos casos en donde existan conflictos entre la propiedad privada y la pública o, al menos, dudas concretas sobre los

---

<sup>23</sup> “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”.

<sup>24</sup> En efecto, la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 1465 de 2013 califican expresamente las actuaciones consagradas en dicha ley, que hoy en día están a cargo del INCODER, como “*procedimientos administrativos agrarios*” (se resalta). Por otro lado, los objetivos que persigue la Ley 160, señalados en su artículo 1º, se relacionan, sin excepción, con el desarrollo del sector agropecuario, el acceso a la tierra rural y el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos. El parágrafo de la misma disposición advierte que “*los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley*”.

límites entre una y otra clase de bienes, pues el citado trámite involucra entre otros aspectos: la necesidad de comunicar el inicio de la actuación a las personas potencialmente interesadas; la inscripción de la resolución inicial en el folio de matrícula inmobiliaria del predio o los predios sobre los cuales recae el procedimiento, o la apertura de matrículas inmobiliarias nuevas<sup>25</sup>, si los predios afectados carecieren de dicho registro; la práctica de algunas pruebas, incluyendo una inspección ocular con intervención de peritos; la notificación de la decisión final a las personas que puedan resultar afectadas con la misma; el derecho a interponer recursos en la vía gubernativa contra ese acto administrativo, y finalmente la posibilidad de pedir su revisión al Consejo de Estado.

Se evidencia así que el procedimiento descrito solo sería realizable y eficaz en aquellos casos en que surjan dudas sobre los límites entre la propiedad pública y la privada en relación con un predio o conjuntos de predios rurales que colinden o se superpongan con la playa o terrenos de bajamar, es decir, en algunos sectores del litoral. Y por tanto quedaría por fuera de la competencia del INCODER delimitar las playas o terrenos de bajamar en donde no se presenten conflictos relacionados con derechos de propiedad.

Concluye la Sala, en este punto, que el INCODER carece de competencia general para delimitar las playas y los terrenos de bajamar del país.

## 2. La Dirección General Marítima – DIMAR. Mapas temáticos

El artículo 2º del Decreto 2324 de 1984 asigna a la DIMAR *jurisdicción* sobre las siguientes áreas:

*“...aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar... islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas (...).”* (Negrillas fuera del texto).

El párrafo segundo prescribe que *“las costas de la Nación 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, están sometidos a la Dirección General Marítima y Portuaria”*.

---

<sup>25</sup> A este respecto, vale la pena comentar que el nuevo “Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos”, contenido en la Ley 1579 de 2012, en su artículo 57, permite que se creen matrículas inmobiliarias para los bienes baldíos, pero no para los bienes de uso público, categoría a la cual pertenecen las playas y los terrenos de bajamar.

Jurisdicción, en el contexto de esta norma, se refiere al territorio o espacio en el cual la DIMAR puede ejercer sus funciones y actúa como autoridad. Determinadas así las áreas o espacios sobre los cuales la DIMAR ejerce su autoridad o desempeña sus funciones, se analizan a continuación las competencias específicas de la DIMAR.

El artículo 3º del Decreto 2324 de 1984 enumera las “actividades marítimas”, cuya dirección, coordinación y control corresponden a la DIMAR, según lo indicado en el artículo 4º del mismo decreto (“Objeto”), dentro de las cuales se incluyen: “*la utilización, protección y preservación de los litorales*” (numeral 3); “*la conservación, preservación y protección del medio marino*” (numeral 14); “*la administración y desarrollo de la zona costera*” (numeral 18), y “*otros usos y/o aprovechamientos del medio marino*” (numeral 20).

El artículo 7º del mismo decreto prevé que el Director General de esa dependencia expide “Reglamentos”, y señala que estos son de obligatorio cumplimiento para todos sus empleados y funcionarios. El párrafo de esta norma dispone que “*la palabra ‘Reglamentos’ comprende no sólo la que usualmente se denomina como tal, sino también todas cada una (sic) de las reglas, circulares, disposiciones y demás instrucciones que el Director Marítimo expida en orden a la aplicación y cumplimiento del presente Decreto*”.

Por su parte el artículo 10 prescribe que los actos y decisiones del Director General que constituyan actos administrativos frente a terceros y que sean expedidos en ejercicio de las funciones que le han sido asignadas por la ley, por ese decreto o por los reglamentos, se denominarán resoluciones, se refrendarán por el Secretario General, se numerarán sucesivamente y sólo serán susceptibles del recurso de reposición.

El artículo 11 del mismo decreto consagra las funciones del Director General de la DIMAR, entre las cuales incluye la de “*dictar las reglamentaciones y determinar los procedimientos internos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección General Marítima y Portuaria*” (numeral 7º).

Así mismo, el Decreto 5057 de 2009<sup>26</sup> estableció las siguientes funciones y atribuciones para el Director General:

*“4. Dictar las reglamentaciones técnicas para las actividades marítimas, la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de la contaminación marina proveniente de buques, así como determinar los procedimientos internos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Dirección*

---

<sup>26</sup> “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones”.



*General Marítima. 5. Planear, dirigir, coordinar y evaluar la reglamentación necesaria para el desarrollo, control y vigilancia de las actividades marítimas. 6. Establecer mediante acto administrativo las zonas de fondeo de naves y artefactos navales, así como expedir la Cartografía Náutica Oficial y los mapas temáticos en áreas de su jurisdicción" (...). (Se subraya).*

En igual sentido el artículo 5º del mismo decreto establece, entre las funciones a cargo de la Subdirección de Desarrollo Marítimo de la DIMAR, la de "analizar, elaborar y presentar para aprobación del Director General Marítimo los mapas temáticos en áreas de jurisdicción de la Autoridad Marítima".

La literatura especializada señala sobre los mapas temáticos: "Los mapas temáticos están hechos para reflejar un aspecto particular de la zona geográfica sobre la que se definen. Pueden centrarse en variables físicas, sociales, políticas, culturales, económicas, sociológicas y cualquier otra relacionada con un territorio concreto. Los mapas temáticos están diseñados con un propósito específico o para ilustrar un tema determinado, en contraste con los mapas generales, en los que conviven una amplia variedad de elementos como la orografía del terreno, las construcciones y las vías de comunicación, entre otros. (...)"<sup>27</sup>.

Por último el párrafo 3º del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011<sup>28</sup>, relativo a la competencia de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de desarrollo sostenible de los departamentos costeros en la "zona marina" que el mismo precepto describe, establece:

*"Parágrafo 3º. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y la Dirección General Marítima establecerán los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación. Los criterios establecidos serán adoptados mediante acto administrativo expedido por la Dirección General Marítima y serán de obligatorio cumplimiento por los permisionarios, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros". (Se subraya).*

De la lectura y análisis de las anteriores disposiciones la Sala extrae las siguientes conclusiones:

i) Ninguna de las disposiciones que establecen la estructura y las funciones de la DIMAR, especialmente los Decretos 2324 de 1984, 1512 de 2000 y 5057 de 2009, asigna a esta entidad, de manera expresa, competencia para efectuar la delimitación o deslinde general de las playas del país.

<sup>27</sup> Cartográfica de Canarias S.A., 2013. Tomado de la página de internet [www.grafcan.es](http://www.grafcan.es).

<sup>28</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

ii) El Director General de la DIMAR, mediante resolución, puede aprobar y expedir, aislada o conjuntamente con otras entidades del Estado que tienen en esta materia finalidades y funciones similares<sup>29</sup>, uno o varios mapas temáticos que identifiquen y delimiten geográficamente las playas marítimas y los terrenos de bajamar, entre otras zonas bajo su jurisdicción.

iii) Al elaborar dichos mapas la DIMAR, en ejercicio de su autonomía técnica, puede utilizar las herramientas científicas y tecnológicas más avanzadas que estén a su disposición. Una de dichas herramientas es la georreferenciación, la cual consiste en *“la asignación de coordenadas ligadas a la Tierra a objetos de interés, ya sean naturales o artificiales”*, para *“definir la ubicación de un objeto espacial mediante el registro de su longitud y latitud en un sistema de coordenadas específico.”*<sup>30</sup>

iv) Si bien la DIMAR está facultada para elaborar y expedir mediante resolución los mapas temáticos que delimiten geográficamente las playas y los terrenos de bajamar, dicha delimitación solamente es obligatoria o vinculante para los propios funcionarios y empleados de dicha autoridad, así como para las personas que se encuentren directamente interesadas o que resulten afectadas con las actuaciones o procedimientos que realice la DIMAR en ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto en el Decreto-Ley 2324 de 1984<sup>31</sup> y en la Ley 1450 de 2011,<sup>32</sup> y según quedó expuesto en el concepto N° 1682 del 2 de noviembre de 2005 emitido por esta Sala.

v) La citada delimitación cartográfica tiene una importante función de referencia experta y de apoyo técnico para otras autoridades del Estado, administrativas o judiciales, que en ejercicio de sus competencias deban adoptar decisiones creadoras de situaciones jurídicas en materia de playas o terrenos de bajamar. Sin embargo, en el estado actual de la legislación tal delimitación no tendría para ellas fuerza vinculante de carácter general, como tampoco para los particulares que diriman derechos relacionados con playas o terrenos de bajamar ante una autoridad distinta de la DIMAR.

### 3. Los municipios y distritos. Los POT

---

<sup>29</sup> Como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR-, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM y las corporaciones autónomas regionales.

<sup>30</sup> <http://www.localizagps.d/definiciones5.1.htm>. Una “línea georreferenciada” se define como *“una figura geométrica representada por la sucesión continua e infinita de puntos, donde cada uno de ellos cuenta con coordenadas que permiten su ubicación sobre un lugar geográfico determinado.”* (Diapositiva N° 6. Documento: Conceptos Básicos de Cartografía. Dirección General Marítima – Subdirección de Desarrollo Marítimo, SUBDEMAR).

<sup>31</sup> Artículos 7 y 10.

<sup>32</sup> Artículo 208, parágrafo 3°.

Teniendo en cuenta que todo el espacio terrestre del país se encuentra dividido en departamentos, y estos a su vez tienen subdividido casi todo su territorio en municipios, de acuerdo con el modelo de ordenamiento territorial consagrado en nuestra Carta Política, es claro que las playas, o por lo menos las zonas interiores de las mismas (playa seca) se encuentran en la jurisdicción territorial de municipios, algunos de los cuales tienen el carácter de distritos especiales (Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura).

En esa medida es necesario analizar si la facultad de ordenar y regular el uso del suelo, que constitucional<sup>33</sup> y legalmente<sup>34</sup> está asignada a los municipios, les impone el deber de efectuar la delimitación de las playas marinas que se encuentren dentro de su territorio.

El artículo 5º de la Ley 9 de 1989<sup>35</sup>, adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997<sup>36</sup>, estatuye:

*"Artículo 5º... constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública... para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo..."* (Se subraya).

Por otro lado el artículo 12 de la Ley 388 determina los elementos mínimos que deben incluir los municipios obligados a expedir planes de ordenamiento territorial en el componente general. Dentro de tales elementos se incluyen:

- *"El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales..."* (numeral 2.2.);
- *"la determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales..."* (numeral 2.3);
- *"la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los*

<sup>33</sup> Artículo 313, numeral 7º de la Constitución Política.

<sup>34</sup> Leyes 9 de 1989, 3 de 1991, 136 de 1994, 388 de 1997 y 802 de 2003, entre otras.

<sup>35</sup> "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

<sup>36</sup> "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".

*términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley...*" (numeral 2.5.).

El artículo 30 de la misma ley reitera que los planes de ordenamiento territorial deberán clasificar el suelo del municipio en urbano, rural y de expansión urbana, y señala que al interior de cualquiera de estos grupos *podrán* establecerse las categorías de suelo suburbano y de protección.

En relación con el "suelo de protección" el artículo 35 dispone:

*"está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse".* (se subraya).

Debe recordarse a este respecto que, según el artículo 177 del Decreto 2324 de 1984, la DIMAR no podrá conceder permisos para la construcción de vivienda en playas marítimas, prohibición que el artículo 43 de la Ley 1 de 1991<sup>37</sup> extendió a todas las autoridades<sup>38</sup>.

A partir de las disposiciones precedentes cabría interpretar que las playas y los terrenos de bajamar deben ser considerados como "suelos de protección" y que, en la medida en que los municipios pueden identificar y deben delimitar esa categoría de suelos en sus respectivos territorios, tanto en los sectores urbanos como en los rurales y en los de expansión urbana, los municipios y distritos costeros tendrían que delimitar tales bienes de uso público en sus planes de ordenamiento territorial.

Dicha tesis, sin embargo, admite las siguientes objeciones:

i) No todos los municipios del país están obligados a tener planes de ordenamiento territorial, con todos los componentes y requisitos que establecen los artículos 11 y siguientes de la Ley 388 de 1997. En efecto, de acuerdo con el artículo 9º, literal b) de la misma normatividad, los municipios que tengan una población de entre 30.000 y 100.000 habitantes solamente están obligados a expedir "*planes básicos de ordenamiento territorial*", y aquellos municipios habitados por menos de 30.000 personas únicamente están obligados a aprobar "*esquemas de ordenamiento territorial*", según el literal c) de la misma disposición.

<sup>37</sup> "Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones".

<sup>38</sup> "Artículo 43. Permisos de construcción de vivienda. Ninguna autoridad concederá permiso para la construcción de vivienda en playas marítimas".

Para los “*planes básicos de ordenamiento territorial*” y los “*esquemas de ordenamiento territorial*”, las disposiciones pertinentes de la Ley 388 (artículos 16 y 17) no incluyen la identificación y delimitación de “*suelos de protección*”, como una subcategoría de los suelos urbano, rural y de expansión urbana, aunque sí deben determinar las áreas o zonas de “*conservación y protección de los recursos naturales y ambientales*”.<sup>39</sup>

ii) De otra parte, en relación con los municipios obligados a expedir planes de ordenamiento territorial, la ley no exige la identificación y delimitación de “*suelos de protección*.” En efecto, el artículo 30 de la Ley 388, luego de señalar que los planes de ordenamiento territorial “*clasificarán*” el territorio municipal o distrital en suelo urbano, rural y de expansión urbana, dispone que en cada uno de estos grupos “*podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes*” (se resalta).

iii) Si bien está legalmente prohibido construir vivienda en las playas marítimas, la ley no proscribire de manera absoluta realizar otro tipo de construcciones, siempre que se obtengan “los permisos necesarios de las autoridades competentes”. Esta es la razón por la cual, justamente, las construcciones y las ocupaciones de sectores determinados de playa requieren licencia de construcción u otro tipo de licencia urbanística, expedida por los respectivos curadores urbanos o por las autoridades competentes de cada municipio, además de permiso, licencia o concesión otorgada por la DIMAR y licencia ambiental, tal como se explicó en el concepto N° 1682 de 2005.

iv) Desde el punto de vista ambiental solo algunas playas forman parte de parques naturales nacionales o han sido calificadas como “reservas ambientales”, “santuarios de fauna y flora” o “vías-parques”, lo cual lleva a pensar que las playas, consideradas en sí mismas, no son una “entidad” o “unidad” conceptual que las normas ambientales reconozcan para otorgarles un tratamiento especial y diferenciado. Así mismo, no todas las playas, ni toda el área de las mismas presentan el mismo riesgo de desastres naturales para los asentamientos humanos.

---

<sup>39</sup> Según se indica en el documento intitulado “*Elementos Básicos para el Manejo Integrado de Zonas Costeras*”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación con la colaboración de INVEMAR<sup>39</sup>, y con base en lo informado por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de los 47 municipios costeros que había en el país en el año 2007, cinco (5) carecían de cualquier clase de POT, y en relación con los restantes, es decir, aquellos que sí tenían algún instrumento de ordenamiento territorial, solamente unos pocos habían desarrollado estrategias eficaces para contribuir al manejo integral de su zona costera.

Lo expuesto permite concluir que, aun en el caso de aquellos municipios costeros que hayan establecido, identificado y delimitado los "suelos de protección" en sus respectivos planes o esquemas de ordenamiento territorial, el área de las playas y los terrenos de bajamar, tal como están definidos en el artículo 167 del Decreto-Ley 2324 de 1984, no tendría que coincidir o corresponder exacta y necesariamente con la delimitación de los referidos suelos de protección. En algunos casos dichos suelos pueden coincidir con las playas y las zonas de bajamar, pero en otros casos los suelos de protección pueden tener un área más o menos extensa que la de las playas y los terrenos de bajamar, de acuerdo con las valoraciones urbanísticas, económicas, sociales y ambientales que haga cada municipio al momento de elaborar y aprobar su plan de ordenamiento territorial o el documento equivalente.

#### 4. La Nación

Las playas, dado su carácter de bienes de uso público, son de propiedad exclusiva de la Nación y tienen un interés estratégico en sí mismas, no sólo por razones ambientales y económicas, sino también por motivaciones geo-políticas, como se explicó en el concepto N° 1682 de 2005. En efecto, el límite exterior o marítimo de las playas y los terrenos de bajamar está conformado por la línea de la más baja marea (LMBMP), la cual constituye, a su vez, el *límite interior del mar territorial*.<sup>40</sup> Desde este punto de vista la delimitación de las playas y los terrenos de bajamar concierne a intereses nacionales evidentemente asociados al concepto mismo de soberanía.

Así como las playas y terrenos de bajamar son bienes de uso público pertenecientes a la nación, son al mismo tiempo áreas del suelo que físicamente se encuentran dentro de la jurisdicción de los respectivos municipios, sobre las cuales las autoridades locales ejercen autoridad. Forman parte del suelo del municipio, y en esa medida a playas y terrenos de bajamar se extiende la función reglamentaria de los usos del suelo que el artículo 313-7 constitucional asigna a los concejos municipales y distritales. Se trata de una competencia que, por supuesto, los concejos deben ejercer dentro de los límites de la Constitución y la ley (artículo 287 de la Carta).

Sobre las playas y terrenos de bajamar, como bienes de uso público que son, la nación y los municipios tienen responsabilidades compartidas de diversa naturaleza. Por consiguiente, las leyes que se ocupen de la materia deben

---

<sup>40</sup> Excepto en aquellas partes en las que, debido a la conformación geomorfológica de la costa (presencia de golfos, bahías, etc.), se han determinado "*líneas de base recta*" como punto de partida del mar territorial, de acuerdo con lo previsto en la Ley 10 de 1978 y en su Decreto Reglamentario 1436 de 1984, "*Por medio de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, y se dictan otras disposiciones*".

balancear dos extremos de relevancia constitucional, a saber: i) la autonomía de los municipios para “la gestión de sus intereses”, de acuerdo con el artículo 287 C.P., es decir, para la gestión de los intereses locales, gestión que incluye la protección, cuidado y control de las playas y terrenos de bajamar que se encuentren dentro de los términos municipales y distritales, y ii) la gestión de un interés del orden nacional, como es sin duda el relativo a las playas y terrenos de bajamar de toda la república y su delimitación, de la misma manera que ocurre con la gestión del subsuelo, el mar territorial y el espacio aéreo; estas son responsabilidades públicas que desbordan el ámbito de las competencias puramente locales y que solo pueden estar localizadas en cabeza de un organismo del orden nacional. De esta manera la nación vela por lo suyo.

De otra parte, si la competencia para delimitar las playas marítimas y los terrenos de bajamar quedara dispersa en autoridades de los diferentes distritos y municipios costeros, nada garantizaría la aplicación de un estándar nacional en cuanto a criterios jurídicos, científicos y técnicos, riesgo mayor aún si se observa que la mayoría de dichos municipios son pobres, territorialmente extensos, despoblados e incomunicados, y carecen de los recursos humanos, administrativos, financieros y técnicos que exige esta compleja labor.

En cuanto hace a la delimitación de estos bienes, nacionales en un sentido y municipales en otro según lo antes expuesto, constata la Sala que la ley, en particular el artículo 167 del decreto 2324 de 1984, ha establecido reglas y criterios generales que permiten determinar o hacen determinable hasta dónde se extienden las playas y los terrenos de bajamar a lo largo de las costas marítimas del país. Esta normatividad, que se enmarca en la Constitución, debe ser observada por todas las autoridades, administrativas y judiciales, en virtud de su obligación de acatar la Constitución y la ley según está prescrito en los artículos 121 y 123 de la Constitución.

Observa sin embargo la Sala que no basta con las expresiones genéricas y abstractas de la ley para tener certeza, en la realidad práctica, sobre la localización precisa de playas y terrenos de bajamar en todos los lugares de la variada geografía de nuestras costas marítimas. Es necesario traducir y materializar dichas normas en mapas. Y a los mapas se llega a partir de un proceso técnico de delimitación de los espacios que permita trazar líneas fronterizas o divisorias entre playas y terrenos de bajamar y otros tipos de suelo con los cuales limitan aquellos bienes de uso público.

La delimitación de playas y terrenos de bajamar que permita convertir la norma legal en mapas, teniendo en cuenta las condiciones específicas del terreno, es un procedimiento científico que demanda el aprovechamiento de todos los recursos propios de la técnica cartográfica. Esta necesidad de concreción de la norma en la realidad de cada caso, mediante el uso de medios científicos y técnicos

avanzados, ha convertido a la DIMAR en la autoridad que siempre ha de ser consultada por las autoridades, y cuyos dictámenes sobre la materia son determinantes para resolver todos los casos dudosos o litigiosos. Así está dispuesto en la ley.

Sin embargo no es suficiente con que la autoridad técnica nacional sea consultada ocasionalmente, cuando se presentan casos dudosos o surgen conflictos. Es necesario avanzar más en este campo, para pasar de la casuística ocasional a la elaboración y oficialización de la cartografía general de las playas y terrenos de bajamar a escala nacional, algo que parecía muy arduo hace apenas unas décadas, pero que hoy tiene viabilidad técnica evidente.

#### **D. ACTOS JURÍDICOS Y DECISIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES RELATIVAS A PLAYAS Y TERRENOS DE BAJAMAR**

La segunda pregunta de la consulta indaga sobre los criterios que deberían ser tenidos en cuenta frente a actos administrativos de contenido general (como los planes de ordenamiento territorial), actos o decisiones administrativas de carácter particular, providencias judiciales y contratos u otros actos jurídicos traslaticios del dominio expedidos o celebrados previamente y que resulten contrarios a la delimitación de las playas y los terrenos de bajamar una vez que la autoridad competente realice en el futuro la delimitación general de dichos bienes.

Es importante recordar que el concepto de playa marítima ha estado definido en las normas desde 1931, por lo menos, y que desde 1972 (año de entrada en vigencia del Decreto 2349 de 1971) la definición legal de playa y de terreno de bajamar no ha sido modificada. En cuanto al carácter de bienes de uso público que distingue a las playas y las zonas de bajamar, se trata de un principio invariable en nuestro ordenamiento jurídico desde los primeros tiempos de la república, según ya se ha señalado.<sup>41</sup>

Por consiguiente ninguna decisión judicial, acto administrativo de carácter general o particular, o acto jurídico de carácter privado podría restringir, subordinar, condicionar o disminuir en algún sentido la potestad de que goza el Estado para delimitar, de acuerdo con los procedimientos que determine la ley, las playas marítimas y terrenos de bajamar, tarea para la cual la autoridad que reciba de la ley dicha competencia deberá tener en cuenta: (i) la definición legal de playa; (ii) la realidad física actual de las zonas costeras (en sus aspectos topográficos, geomorfológicos, biológicos, climáticos, antropológicos y los demás que sean pertinentes), y (iii) los demás criterios, conceptos, procedimientos, instrumentos y

---

<sup>41</sup> E incluso desde antes, bajo la legislación española de Indias, como detalladamente se explica en la consulta que da origen a este concepto.



herramientas de carácter científico, técnico y tecnológico que estén a su alcance y que constituyan las mejores prácticas o el estado actual de la ciencia en esta materia.

Ahora bien, podría ocurrir que una vez oficializada con carácter general dicha delimitación, personas naturales o jurídicas queden ocupando zonas de playa o aleguen respecto de estas derechos de cualquier índole. Para este tipo de situaciones resulta imposible señalar de antemano el procedimiento a seguir o las distintas soluciones jurídicas que cabría adoptar, pues cada caso tendrá fundamentos fácticos, probatorios, técnicos y jurídicos diferentes. Por lo tanto será necesario que, en su oportunidad, las autoridades administrativas o judiciales competentes los analicen y resuelvan individualmente.

En efecto, piénsese que podría haber desde personas que simplemente estén ocupando de hecho sectores de la playa, hasta quienes pretendan demostrar que han “adquirido” el derecho de dominio sobre inmuebles ubicados en la playa, con base en escrituras públicas, actos administrativos de adjudicación o sentencias judiciales inscritas en las respectivas oficinas de registro de instrumentos públicos. Igualmente podría ocurrir que algunas personas invoquen errores técnicos en la delimitación de la playa, así como otras que aduzcan cambios físicos o geográficos ocurridos en una determinada zona costera.

Para estas situaciones la ley, los decretos reglamentarios y la jurisprudencia proveen diversas soluciones. Así por ejemplo, en el caso de los actos administrativos de carácter general existe la posibilidad de derogarlos y modificarlos, y de pedir su nulidad (con suspensión provisional o sin ella) ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Respecto de los actos administrativos de carácter particular cabría solicitar su revocatoria directa o demandar su nulidad ante la misma jurisdicción, según lo que resulte procedente. En ambos casos, adicionalmente, la misma jurisdicción está facultada para desconocerlos o inaplicarlos, cuando sea ostensible su oposición con la ley (“excepción de ilegalidad”), y tanto las autoridades judiciales como las administrativas pueden dejar de aplicarlos cuando resulte notorio que vulneran preceptos constitucionales (“excepción de inconstitucionalidad”).

En el caso de sentencias judiciales que pudieran ser contrarias a la ley en materia de playas y terrenos de bajamar, la solución iría desde la interposición de los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en las normas procesales, hasta la interposición de acciones de tutela y populares, en este último caso para proteger el espacio público, los recursos naturales renovables o el derecho a gozar de un ambiente sano, entre otros bienes, intereses y derechos colectivos. En cualquier evento aquellas sentencias no pueden prevalecer contra el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que el artículo 63 de la Carta atribuye a los bienes

de uso público, ni desconocer la propiedad de la Nación, como la Sala tuvo oportunidad de señalarlo en el citado concepto 1682 en los siguientes términos:

*“La decisión judicial que declaró de propiedad particular un bien de uso público es evidentemente contraria al artículo 63 de la Constitución Política, por lo que la tenencia del bien es una situación de hecho inconstitucional, cuya terminación debe buscarse por los medios legales establecidos para preservar el uso común de los bienes de uso público, entre los cuales está la Acción Popular consagrada en el artículo 88 de la Carta y desarrollada en la ley 472 de 1998. De ella conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, como se explicó, no caduca mientras subsista la amenaza al derecho colectivo.”*

En cuanto a los actos jurídicos traslaticios del dominio que sean contrarios a la legislación sobre bienes de uso público marítimo-costeros, también son susceptibles de acciones judiciales en el campo civil, contencioso-administrativo y penal, según el caso, así como de investigaciones disciplinarias y de responsabilidad fiscal, según corresponda. Sobre este particular la Sala expresó en el concepto 1682:

*“Con fundamento en el artículo 63 de la Constitución Política, las inscripciones de títulos de propiedad y la asignación de números catastrales, sobre bienes de uso público, carecen de efecto alguno, habida cuenta de que los bienes de uso público no prescriben en ningún caso.”*

Igualmente se recuerda que según el artículo 1519 del Código Civil *“hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación”*, y que conforme al artículo 1521, numeral 1º *ibídem*, *“hay un objeto ilícito en la enajenación: 1º De las cosas que no están en el comercio...”*.

Así mismo, de acuerdo con los artículos 1741 y 1742 del mismo Código, el objeto ilícito genera la nulidad absoluta del respectivo acto o contrato, la cual puede ser alegada por todo el que tenga interés en ello o por el ministerio público; puede y debe ser declarada por el juez, aun de oficio, y no puede ser saneada por la ratificación de las partes. Estas reglas se encuentran, de manera similar, en los artículos 44<sup>42</sup> y 45<sup>43</sup> de la Ley 80 de 1993 para los contratos estatales.

---

<sup>42</sup> *“Artículo 44. De las causales de nulidad absoluta. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:*

*“(…)”*

*“2º Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal*

*“(…)”.*

<sup>43</sup> *“Artículo 45. De la nulidad absoluta. La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es suficiente de saneamiento por ratificación.*

*“(…)”*

En conclusión, las decisiones judiciales, los actos administrativos y los actos jurídicos de derecho privado que otorguen o transfieran a un particular o a una entidad pública distinta de la Nación el derecho de propiedad sobre zonas de playa y terrenos de bajamar, o cualquier otro derecho real o personal vinculado con tales predios, que resulte incompatible con el carácter de bienes de uso público que la ley les ha dado, no son material ni sustancialmente válidos y, por ende, tampoco resultan obligatorios para la Nación y otros terceros, aunque formal y aparentemente estén revestidos de validez. En este sentido se han pronunciado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado en múltiples ocasiones.<sup>44</sup>

## **E. NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN MODERNA E INTEGRAL**

### **1. Ley del patrimonio litoral de la nación**

Como bien puede observarse, la normatividad sobre las playas y los terrenos de bajamar y, en general, sobre las zonas marítimo-costeras y los bienes públicos correspondientes padece de serios vacíos, es anacrónica y dispersa, y en ocasiones confusa o ambigua.

Las razones expuestas llevan a la Sala a recomendar al Gobierno Nacional estudiar la conveniencia de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley integral sobre las zonas costeras del país, que defina con precisión todos y cada uno de sus elementos, organice de manera congruente las competencias de las autoridades que deban tener responsabilidades en este campo, establezca reglas precisas de coordinación interinstitucional e instituya un líder para el sector.

Dicha ley podría regular, además de lo atinente a la delimitación o deslinde del litoral y de los bienes públicos que lo conforman, otros aspectos importantes que en la actualidad omite nuestra legislación pero que normalmente son tratados con esmero en leyes de otros países.<sup>45</sup> Tal es el caso de los efectos jurídicos de la erosión marina, el tratamiento de los terrenos obtenidos del mar por causas naturales o artificiales, la expropiación de bienes privados colindantes con las playas y los terrenos de bajamar, las servidumbres que deben soportar esos predios, la reglamentación de los diferentes usos públicos que pueden tener las playas (turístico, de protección ambiental, deportivo, pesquero, etc.) y su respectiva demarcación, la categorización de las playas dependiendo de la infraestructura y los servicios que ofrezcan, así como otros asuntos ambientales, de seguridad (presencia de salvavidas, áreas peligrosas para los bañistas, uso de vehículos automotores, separación de las zonas de atraque y tránsito de lanchas y

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-294 del 25 de marzo del 2004. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 23 de marzo de 2001, C.P.: Manuel S. Urueta Ayola. Actor, Inversiones Araujo Perdomo Ltda.

<sup>45</sup> Como sucede en México y España, entre otros.

otros artefactos náuticos) y de higiene (manejo de basuras, aseo, exigencia de baños públicos, presencia de mascotas, etc.).

La ley en mención debería, además, establecer los procedimientos administrativos por medio de los cuales se iría conformando el mapa oficial de las playas y terrenos de bajamar, a efecto de garantizar a todas las personas eventualmente afectadas su derecho a oponerse, probar, argumentar y presentar recursos, de acuerdo con las reglas del debido proceso administrativo. Esta ley bien podría fijar criterios, procedimientos y responsabilidades en relación con los aspectos que menciona la segunda pregunta de esta consulta, esto es, la forma de actuar en relación con *“actos administrativos (tales como: POTS), decisiones administrativas adoptadas por los municipios y distritos costeros, decisiones judiciales y de tradición de dominio”* anteriores a la expedición del mapa oficial.

## **2. Necesidad de coordinación y de mayor fortaleza institucional**

Además de la indefinición jurídica de los bienes públicos que integran el patrimonio litoral de la nación y de la dispersión normativa anotadas, es posible identificar falencias de orden institucional u organizacional como las siguientes:

- Las competencias relacionadas con las playas y terrenos de bajamar están dispersas sin concierto entre entidades públicas de distintos sectores administrativos y pertenecientes a todos los órdenes administrativos.
- Las autoridades competentes en relación con playas y terrenos de bajamar actúan sin coordinación con grave detrimento para el eficiente control estatal sobre estos bienes, y en especial para prevenir y reprimir toda usurpación.
- No existe propiamente una política nacional para la gestión planificada y ordenada de playas y terrenos de bajamar que tenga expresión en instituciones, normas jurídicas y recursos.
- No existe una autoridad nacional facultada para delimitar playas y terrenos de bajamar por medio de actos jurídicos de carácter general y con fuerza vinculante universal. Sin duda la delimitación es punto de partida para reordenar la asignación de competencias y modernizar la regulación de la materia.
- Ni siquiera existe una autoridad o instancia superior de coordinación para todo lo relacionado con la administración, supervisión, reglamentación y control de las playas y terrenos de bajamar.

Tal estado de cosas, tanto en el campo normativo como en el institucional, ha facilitado y propiciado la ocupación, la apropiación y el uso indebido de las playas y terrenos de bajamar, así como su degradación ambiental, social y económica, y ha generado innumerables conflictos entre el Estado y los particulares, muchos de ellos aún no resueltos.

En cuanto se refiere a la coordinación interinstitucional se sugiere a continuación la creación de un sistema administrativo de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la ley 489 de 1998.

### **3. Sistema administrativo para el patrimonio litoral de la nación**

Estima la Sala que, mientras llegan reformas de mayor calado, y a falta de una autoridad administrativa creada y organizada explícitamente por la ley para delimitar las playas y terrenos de bajamar mediante actos con efectos jurídicos generales, el Presidente de la República podría crear mediante decreto un sistema administrativo para el patrimonio litoral de la nación con fundamento en el artículo 43 de la ley 489 de 1998 que dice:

ARTICULO 43. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS. El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación.

En el sistema quedarían agrupados todos los organismos y entidades nacionales con responsabilidad en materia de playas y terrenos de bajamar, bajo la coordinación de la autoridad que estime conveniente el Gobierno Nacional, pudiendo asignársele a la DIMAR la secretaría técnica. En el sistema podrían estar representados, además, los distritos y municipios costeros, e instituciones académicas y científicas como universidades y centros de investigación.<sup>46</sup>

En atención a las consideraciones expuestas

### **LA SALA RESPONDE**

*"1. De conformidad con el concepto emitido por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil del 2 de noviembre de 2005, se considera que DIMAR en ejercicio de su función de administración y control de los bienes de uso público*

---

<sup>46</sup> No podrían quedar por fuera del sistema instituciones como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives De Andreis" – INVEMAR, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en las zonas costeras y la Comisión Colombiana del Océano entre otras instituciones.

*costeros es competente para delimitarlos. En ese sentido se pregunta ¿La delimitación de los bienes de uso público costeros conlleva el trazado de una línea georreferenciada? En caso afirmativo ¿La delimitación antes mencionada se realizaría a través de un mapa temático aprobado mediante un acto administrativo del Director General Marítimo?”.*

La Dirección General Marítima – DIMAR no ha recibido de la ley facultad para delimitar las playas y terrenos de bajamar del país mediante acto administrativo que tenga un efecto vinculante de carácter general. Sus atribuciones en este campo están restringidas por la ley a casos puntuales y concretos, con ocasión de sus funciones de control y vigilancia de las actividades marítimas, como se señaló en el concepto N° 1682 de 2005, y se desarrollan también a instancias de las autoridades administrativas y judiciales que deban adoptar decisiones relacionadas con dichos bienes de uso público, cuando requieran de su concepto técnico.

Como se ha indicado, la DIMAR está jurídicamente facultada para elaborar mapas temáticos de los bienes de uso público de su jurisdicción, que los identifiquen, ubiquen y delimiten mediante líneas georreferenciadas o por cualquier otro método o instrumento técnico que corresponda a las mejores prácticas en este campo de la ciencia. Dichos mapas deben ser aprobados y expedidos por el Director General de la DIMAR mediante una resolución, la cual, en principio, sería obligatoria para los servidores públicos de dicha dependencia, así como para los particulares y las entidades públicas que intervengan en las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la DIMAR.

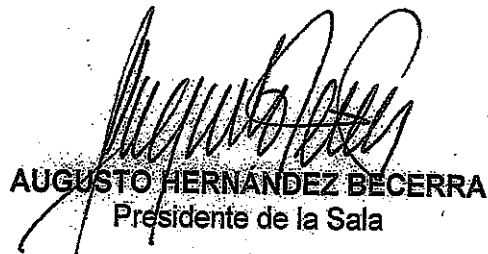
*“2. Considerando la definición de playa contenida en el artículo 167 del Decreto Ley 2324 de 1984, ¿qué criterios deberán ser tenidos en cuenta respecto de actos administrativos (tales como: POTS), decisiones administrativas adoptadas por los municipios y distritos costeros; decisiones judiciales y de tradición de dominio concedidos con anterioridad a que la autoridad competente delimite mediante coordenadas geográficas la playa marítima?”.*

Correspondería a la ley del patrimonio litoral de la República que se sugiere en este concepto definir la autoridad competente y los procedimientos para delimitar las playas marítimas y los terrenos de bajamar, así como para expedir mediante un acto de carácter general el mapa del litoral marítimo de la República. Esta misma ley bien podría fijar los criterios a que alude la pregunta, en cuanto a lo que sería procedente respecto de actos previos de autoridad que pudieran entrar en conflicto con la delimitación final de las playas y terrenos de bajamar.

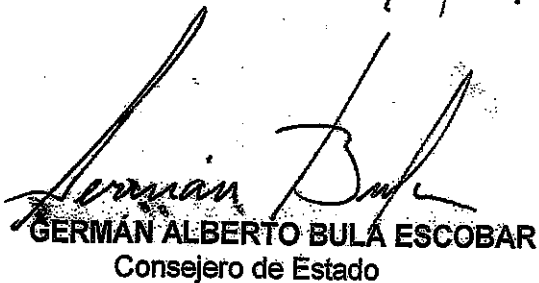
En todo caso, si de la delimitación así adoptada surgiera conflicto con decisiones judiciales o con tradiciones de dominio anteriores, o con actos administrativos de los municipios y distritos costeros u otras autoridades, cada situación deberá

analizarse individualmente con el fin de evaluar las medidas administrativas procedentes y las acciones judiciales que deberían emprenderse para lograr la restitución efectiva de dichos bienes a la nación y su disfrute por toda la comunidad.

Transcribese a los Ministros de Defensa Nacional, del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



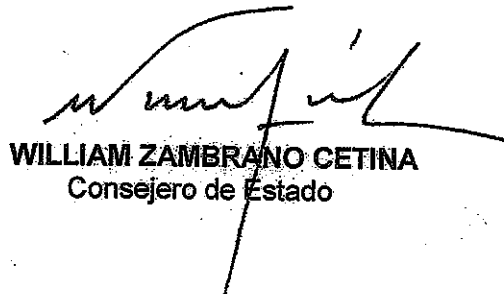
AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA  
Presidente de la Sala



GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR  
Consejero de Estado



ALVARO NAMÉN VARGAS  
Consejero de Estado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA  
Consejero de Estado



LUCÍA MAZUERA ROMERO  
Secretaría de la Sala

31 OCT. 2014

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DE FECHA 31 DE OCTUBRE DE 2014