



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas

Sincelejo, nueve (09) de abril de dos mil dieciocho (2018)

REFERENCIA:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL:	POPULAR
PROCESO:	70-001-33-33-000-2016-00328-00
DEMANDANTE:	RICARDO JOSÉ CABRALES CASTILLO
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE-DIMAR

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala, en primera instancia, el fondo del proceso de la referencia que en ejercicio del medio de control de “PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS” instaura RICARDO JOSÉ CABRALES CASTILLO contra el MUNICIPIO DE COVEÑAS SUCRE y la DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA-DIMAR-CAPITANÍA DE PUERTOS DE COVEÑAS.

1. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA¹.

El señor RICARDO JOSÉ CABRALES CASTILLO, obrando en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de “PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS” en contra del MUNICIPIO DE COVEÑAS SUCRE y la DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA-DIMAR-CAPITANÍA DE PUERTOS DE COVEÑAS. **Solicitando:**

- 1.1.1. Que mediante sentencia se ordene a la Capitanía de Puertos de Coveñas, y al municipio de Coveñas Sucre, que dentro del plazo que se considere oportuno, que adelanten la acciones legales y policivas a que haya lugar, para la recuperación de las playas del municipio de Coveñas, Sector Boca de la Ciénaga, a Puerto Viejo, ocupadas por los particulares cuyos nombres se relacionan en el oficio No. No. 19201300594 del 23 de mayo de 2013 dirigido por el señor Capitán del Puerto de Coveñas al Alcalde de ese mismo

¹ Fls. 1 a 4, escrito de subsanación fls. 20 a 23.

municipio y por todas aquellas personas no incluidas en él que en adelante sean identificadas.

- 1.1.2. Que se advierta a los funcionarios obligados sobre las sanciones a que puede dar lugar el incumplimiento de lo ordenado.

Como **supuestos fácticos** de la demanda, la parte actora expuso que:

En el sector de playas correspondiente al municipio de Coveñas, sector Boca de la Ciénaga, Departamento de Sucre, existe ocupación por parte de particulares quienes han levantado en ellas construcciones destinadas a explotación comercial, contraviniendo normas de carácter Constitucional y legal.

Que la ocupación ilegal de las playas, bienes de uso público por disposición Constitucional y legal, por sí misma es una irregularidad que atenta contra los derechos que tiene la comunidad a su uso y goce al verse convertidas en bienes privados.

Sostiene que, la ocupación ilegal de las playas atenta contra el medio ambiente al generar contaminación, tanto visual, como de residuos producidos por sus ocupantes.

Que la Alcaldía de Coveñas, no obstante haber sido requerida por la Capitanía del Puerto de Coveñas, para que adelante las acciones pertinentes, encaminadas a la recuperación del espacio público, no ha tomado decisión alguna en ese sentido, por lo que, el fenómeno de ocupación de las playas por particulares no ha sido hasta el momento, objeto de control, causando enormes perjuicios y molestias, tanto al sector comercial legalmente establecido, como a los habituales usuarios que tiene derecho a su goce.

Asegura que, los hechos que relaciona en la demanda, no son ocultos para las autoridades responsables, por cuanto de ellos da constancia la Capitanía del Puerto de Coveñas en la respuesta de fecha 13 de mayo de 2016 a un derecho de petición que le interpuso el día 3 de ese mismo mes y año.

Que la Capitanía del Puerto de Coveñas en esa respuesta dejar ver, la evidencia de la ocupación de las playas por particulares, por cuanto requirió al señor Alcalde Municipal de Coveñas, desde junio de 2013, para que procediera a su desalojo, en cumplimiento de sus obligaciones Constitucionales y Legales.

Por último señala que, la existencia actual de las construcciones en las playas es evidencia suficiente de que el señor Alcalde Municipal de Coveñas ha omitido actuar de conformidad con sus obligaciones Constitucionales y legales, tal y como se lo advirtió el Capitán del Puerto de esa misma localidad.

Como **normas violadas**, la parte demandante citó; **Constitucionales**: Artículos 88 y 121. **Legales**: Decreto 2324 de 1984, artículo 124 del Decreto Ley 1355 de 1970, artículos 679, y 674 del Código Civil y la Ley 472 de 1998.

En el concepto de violación, se expuso en la demanda que, teniendo en cuenta la definición de bienes de uso público, según el artículo 674 del Código Civil Colombiano, *“son aquellos cuyo dominio pertenece a la República y si “además su uso 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”.*

Y atendiendo igualmente a lo estipulado en el artículo 179 ídem, le agrega las playas y terrenos fiscales, como *“destinados al uso común que solo puede ser limitado mediante ocupaciones legalmente autorizadas a través de permiso especial de autoridad competente”*, la ocupación de las playas por parte de las personas que vienen identificadas o por cualquier otra que no tenga la debida licencia, se constituye en vulneración del Derecho Colectivo al uso y disfrute de las playas nacionales.

“(sic). Pues La ocupación de las playas por parte de particulares y sin la obtención del permiso especial de que tratan las normas precitadas, constituye amenaza para el medio ambiente, considerado este como una integralidad que incluye: el paisaje, la estabilidad del ambiente marino y de las playas por el riesgo de disposición de basuras y otros residuos humanos”.

1.2. TRÁMITE DEL PROCESO:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 10 de noviembre de 2016 (folio 4 y 14).
- Inadmisión: 08 de febrero de 2017 (folio 16).
- Escrito de corrección: 14 de febrero de 2017 (folios 20 a 23).
- Admisión de la demanda: 09 de marzo de 2017 (fol. 25-26).
- Notificación a las partes: 10 de marzo de 2017 (fls. 27-28).
- Aviso a la comunidad: 27 de marzo de 2017 (folio 29-30).
- Contestación demanda-DIMAR, extemporánea: 17 de mayo de 2017 (fls. 33 a 42).
- Audiencia especial de pacto de cumplimiento, apertura del periodo probatorio: 28 de junio de 2017 (folio 211 a 215).
- Auto que ordena cerrar el periodo probatorio y corre traslado para alegar de conclusión: 17 de octubre de 2017 (folio 243).

1.3. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Como se advirtió en el recuento procesal, el MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR Y CAPITANÍA DE PUERTOS DE COVEÑAS, contestó la demanda de forma extemporánea (fls. 33 a 42) , y así lo resolvió el despacho en auto de fecha 30 de mayo de 2017 (folio 171).

La anterior actuación fue recurrida por la entidad mediante escrito de fecha 05 de junio de 2017 (fls. 174 a 176), recurso que fue resuelto por el despacho en el transcurso de la audiencia especial de pacto de cumplimiento llevada a cabo el día 28 de junio de 2017, resolviendo no reponer el auto, y por consiguiente teniendo por no contestada la demanda.

El **MUNICIPIO DE COVEÑAS SUCRE**, no contestó la demanda.

1.4. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.

El 28 de junio de 2017, se celebró en esta Corporación la audiencia de pacto de cumplimiento, la que se declaró fallida al no comparecer la totalidad de las partes y sus representantes (fls. 211 a 214 , acta escrita y folio 215 CD-ROM.).

1.5. ETAPA PROBATORIA

Seguidamente a la declaratoria de fallida de la audiencia de pacto de cumplimiento, se dictó auto de pruebas, en el cual se incorporaron y decretaron las pruebas aportadas en la demanda² y se solicitaron por parte del despacho unas de oficio, así:

-Pruebas decretadas y aportadas con la demanda.

- Copia del oficio No. 19201600618 fechado 13 de mayo de 2016, suscrito por el Capitán de Puerto de Coveñas, dirigido a Ricardo José Cabrales Castillo (fol. 5 y 6).
- Copia de escrito de derecho de petición de fecha 03 de mayo de 2016, dirigido al Alcalde municipal de Coveñas-Sucre (fol. 7).
- Copia de escrito de derecho de petición, de fecha 03 de mayo de 2016, dirigido al Capitán de Puerto de Coveñas (fol. 8-9).
- Copia de Registro fotográfico (fls. 10 a 13).

-El **despacho decretó** como pruebas de oficio las consistentes en:

²Documentos aportados con la demanda (folios 5 a 13).

- a) **Oficiar a la DIMAR**, para que previa visita determinara, si la zona ubicada entre las coordenadas geográficas N 9° 26` 14.86` -W 75° 37` 36.90 y N 90° 26` 14.86` -W 75° 37"41.53", correspondientes a la zona denominada el espolón del sector norte del puente de la ciénaga de la Caimanera. Y así mismo certificar, en el evento de encontrar construcciones en esa zona, si la DIMAR ha otorgado permisos para esas construcciones, debiendo en todo caso, identificar a todos los propietarios o poseedores de dichos predios.
- b) **Oficiar al MUNICIPIO DE COVEÑAS-SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL**, para que practicara una visita la zona denominada el espolón del sector norte del puente de la ciénaga de la Caimanera, cuyas coordenadas geográficas se identifican así, N 9° 26` 14.86` -W 75° 37` 36.90 y N 90° 26` 14.86` -W 75° 37"41.53", y certifique a esta judicatura, si en dicho sector se encuentran inmuebles construidos en donde funcionen establecimientos de comercio , realizando para tal efecto un registro fotográfico o grabación de los mismos. Igualmente, identificar, quienes son los propietarios o poseedores de esos establecimientos.

En caso de ser afirmativo lo anterior, se informe a esta judicatura, si los establecimientos de comercio poseen licencia para su funcionamiento, explotación o uso de las playas aledañas. Dicho informe deberá ser rendido dentro de los 10 días siguientes a la recepción del oficio que para tal efecto se elabore. Adjunto al oficio se remitirá copia del oficio No. 19201600618, obrante a folios 5 y 6 del expediente”.

Se libraron los oficios correspondientes tendientes a la recaudación de las anteriores documentales (folios 216 a 218), dentro del término dado al periodo probatorio, solo concurrió la Dirección General Marítima “DIMAR”, quien remitió las pruebas solicitadas, a través de escrito de fecha 26 de julio de 2017 (fls. 219 a 239).

La Secretaría de Planeación Municipal de Coveñas Sucre, no aportó las documentales solicitadas, pese a los múltiples requerimientos hechos por este despacho (fls. 216 y 240).

En vista de lo anterior, y evacuadas las pruebas hasta donde fue posible, se profirió auto de fecha 17 de octubre de 2017 (folio 243), donde se resolvió dar por concluido el periodo probatorio y ordenando a las partes, presentar su alegatos de conclusión y al Ministerio Público su concepto de rigor.

1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Las partes no se pronunciaron en esta etapa procesal y así lo hace constar la nota de secretaría obrante a folio 256 del expediente.

El **Ministerio Público**³ a través de escrito de fecha 31 de octubre de 2017, rinde su concepto en los siguientes términos:

“(SIC)... Antes de analizar el caso en concreto, hay que precisar que la restitución material puede ser violatoria de la confianza legítima que tiene el particular en la administración (Alcaldías, Gobernaciones, Distritos Especiales y/o curaduría urbana) cuando esta de manera previa a través de acción u omisión permitió la ocupación del espacio público:

“Con base en el principio constitucional de la buena fe, es posible predicar la denominada "confianza legítima" en relación con aquéllos ocupantes del espacio público que creen tener un derecho legítimo sobre aquél, puesto que la respectiva autoridad pública no les ha impedido su ocupación, sino que por mucho tiempo les ha permitido y tolerado dicha ocupación, acompañada de la realización de diversas actividades, tales como, vivienda, comercio, recreación, etc” (Cita Sentencia T-396-97. De 20 de agosto de 1997, MP: Antonio Barrera Carbonell).

En este sentido, se ha precisado que la actuación de las autoridades debe ser acorde “con sus conductas precedentes de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas. Por ello, este principio obliga a guardar concordancia en “las actuaciones, a respetar los compromisos adquiridos previamente y a garantizar la estabilidad y prolongación de la situación que, objetivamente, “permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”. Así, a los comerciantes les asiste confianza legítima cuando al ocupar el espacio público la administración exterioriza conductas objetivamente concluyentes al tolerar el uso del bien público para el ejercicio de su actividad laboral. Prueba de la confianza legítima son, por ejemplo, las licencias o permisos otorgados, promesas incumplidas, actos de tolerancia en el uso del espacio público, entre otras (cita Sentencia T-257-17).

(...).

CASO CONCRETO

Toda vez que la contestación de la demanda por parte de la DIMAR se tuvo como no surtida por presentación extemporánea y como el Municipio de Coveñas no contestó, sea la oportunidad para recordar que frente a la no contestación de la demanda por parte de los representantes legales de las entidades públicas el Consejo de Estado ha Precisado que no deben entenderse ciertos los hechos de la demanda susceptibles de confesión (Cita Sentencia de Radicación número: 08001-23-31-000-2012-00244-01(1381-15) de 16 de noviembre de 2016, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. Gonzalo de Jesús Acendra Acendra)

“Adicionalmente, tampoco procederá, en los términos del artículo 195 del CGP, ya que expresamente está prohibida la confesión de los representantes legales de entidades públicas y siendo ello así, no resulta viable, interpretar el silencio de la administración frente a la demanda, como una aceptación de responsabilidad sobre los hechos, pretensiones y vicios de nulidad relacionados en ella

(...)

³ Fls. 251 a 255.

Al mismo tiempo, se advierte que vencido el término anterior la entidad demandada guardó silencio, omisión que si bien desatiende el deber de lealtad y buena fe (Artículo 71 ordinal 1 del CGP) con que deben obrar las partes dentro del plenario, no podrá tenerse ello como un asentimiento de los hechos y suplicas de la demanda, tal y como se explicó en precedencia". (Negrillas del despacho)

Respecto a la alegada incapacidad legal por parte de la DIMAR que se observa en los oficios anexados en el informe, para realizar la restitución de bienes de uso público de su jurisdicción por considerar que dicha potestad es exclusiva del alcalde como Primera Autoridad del Municipio, cabe decir lo siguiente:

La problemática de la ocupación ilegal de playas y demás bienes de uso público aledaños a las zonas marítimas no es una temática nueva ni ha escapado a la discusión jurídica en la Jurisdicción Administrativa, si bien es cierto que tanto el Decreto 1355 de 1970 en su artículo 132, la Ley 9 de 1989 en su artículo 69 y el nuevo código policía Ley 1801 de 2016 han facultado al alcalde a adelantar a petición de parte o de manera oficiosa procedimientos y dictar resoluciones de restitución de bienes de uso público, no es menos cierto que se ha reconocido jurisprudencialmente la misma capacidad a la DIMAR dentro sus facultades sancionatorias, así no este expresado taxativamente en el Decreto 2324 de 1984 que regula sus funciones. Tal como se puede ver en los siguientes extractos de sentencias:

"Debe definirse también si la jurisdicción que tiene la Dirección Marítima y Portuaria sobre las zonas de bajamar, según el artículo 2.º del Decreto 2324 de 1984 excluye o se contrapone a las facultades de los alcaldes para restituir bienes de uso público según la Ley 9a de 1989.

La Sala considera que una y otra atribución son concurrentes. En efecto, el Decreto 2324 de 1984, como norma especial, no se contrapone al artículo 69 de la Ley 9a, norma general posterior que concede la misma facultad a los alcaldes. La Sala se ha pronunciado así:

«Por ello, entiende la Sala que lo dicho por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en el sentido de: "Específicamente para los bienes de uso público, el Código Nacional de Policía o Decreto ley 1355 de 1970, establece una acción restitutoria que se ejerce ante los alcaldes, quienes, en ejercicio de la función de policía, procederán a dictar la correspondiente resolución (...) Esta acción de amparo respecto de los bienes de uso público, (...) no sirve de sustento para alegar la incompetencia de las Capitanías de Puerto y de la Dirección General Marítima para adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la recuperación de los bienes bajo su vigilancia».

En definitiva, la DIMAR tiene-corno ha dicho la Sala- la potestad de recuperar mediante acto administrativo unilateral los bienes de uso público de su jurisdicción4". (Negrillas del despacho)

De manera más específica, en otra oportunidad ante el Consejo de Estado se demandó la nulidad y restablecimiento de derecho en contra de resoluciones de la DIMAR que ordenaron la restitución de bienes de uso público puesto la actora consideraba que esa era una función de policía solo en cabeza del alcalde:

La parte actora considera que no es competencia de los Capitanes de Puerto ordenar la restitución de bienes de uso público, pues esta es función de policía que está en cabeza de los alcaldes tal como lo señala el artículo 132 del Código Nacional de Policía.

La Sala no sólo se ha limitado a señalar la competencia de la DIMAR para conocer y adelantar, este tipo de investigaciones a nivel administrativo, sino que también le ha reconocido competencia para recuperar, mediante acto administrativo unilateral, los bienes de uso público de su jurisdicción tal y como lo ordenaron las resoluciones objeto de la presente demandada"5. (Negrillas del despacho).

Considera entonces esta Agencia del Ministerio, bajo la Luz de la jurisprudencia que en la frase "La Dirección General Marítima coadyuvará a la autoridad local competente en las medidas administrativas necesarias para la recuperación de playas y terrenos de baja mar" del parágrafo dos del artículo 205 de la Ley 1801 de

2016, la palabra *coadyuvar* no puede tener el estricto sentido que de *ataño* hemos entendido, al no referirse a un proceso judicial sino al ejercicio de medidas administrativas concedidas por la Ley y reconocidas por el Consejo de ;;Estado que pueden ser realizadas de manera independiente para conseguir un mismo fin Constitucional: la Defensa del Patrimonio Estatal y el Bienestar Público.

...

RELACIÓN PROBATORIA Y ANÁLISIS

- Anexo a la demanda de acción popular se observa en folios 5 y 6 contestación al derecho de petición del accionante dirigido a la DI MAR, donde niega las pretensiones del peticionario por considerar que no está dentro de sus facultades la restitución material y que dicha entidad ya lo había solicitado previamente a la alcaldía mediante oficio N°. 1919201300594 MD-DIMAR-CP09-ALITMA de 23 de mayo de 2013, también se puede observar fotografías de las presuntas construcciones irregulares en folios 10 a 13.

- En los folios 220 a 239 se observa informe presentado por la DI MAR según lo ordenado en la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 28 de junio de 2017, el cual consistió en una inspección, que arrojó como resultado la verificación de las construcciones temporales de los 4 presuntos poseedores o propietarios solo encontraron 6 de propiedad presunta del señor Girardo Zuluaga, como se deja ver en las fotografías aportadas en el folio 224, así mismo se anexó copia de Oficio N° 19201300594 MD-DIMAR-CP09-ALITMA de 23 de marzo de 2013 en folios 227 a 231 y oficio N° 19201501343 MD-DIMAR-CP09-ALITMA de 13 de noviembre de 2015, visible en folios 232 a 233, ambos dirigidos a la Alcaldía Municipal de Coveñas informándoles de presuntas construcciones irregulares y solicitando las acciones administrativas tendientes a la restitución de los bienes de uso público.

De dicho informe se puede decir que quedó certificado por autoridad pública competente que dichas construcciones no cuentan con concesiones o permisos de construcción por parte de la DI MAR, sin embargo, es de anotar que la Alcaldía de Coveñas tiene normativa interna, entre otras cosas, respecto al desarrollo de actividades comerciales asociadas al turismo de sus playas: ACUERDO No 003 del 28 de febrero de 2006 (POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL, SE DEFINEN LOS USOS DEL SUELO PARA LAS DIFERENTES ZONAS DE LOS SECTORES RURAL Y URBANO, SE ESTABLECEN LAS REGLAMENTACIONES URBANÍSTICAS

CORRESPONDIENTES...) el cual regula en el título II las ACTIVIDADES Y USOS DEL SUELO URBANO, especificando las diferentes clasificaciones del suelo entre ellos los destinados al turismo, el tipo de establecimientos que allí pueden funcionar, tales como restaurantes e instalaciones de kioscos y otros establecimientos con distintos servicios, mismo acuerdo que regula la expedición de licencias de urbanización y funcionamiento por parte de la Oficina de Planeación Municipal respecto a las distintas clasificaciones zonales, por lo que considera esta agencia ministerial que dicho informe al no referirse a esta normativa, por sí solo no descarta que dichas construcciones temporales aunque sin concesiones o permisos por parte de la DI MAR cuenten con alguna licencia por parte de la administración del municipio de Coveñas o por el municipio de Santiago de Tolú, pues, debe recordarse que el municipio de Coveñas solo fue creado hasta el año 2002 y, muy posiblemente, muchos de los establecimientos comerciales que funcionan al día de hoy, recibieron licencias de funcionamiento con anterioridad al año 2002, lo que quizás pudo haberse comprobado mediante una inspección judicial a las Oficinas de Planeación de dichas alcaldías, o mediante la recepción de declaración de los propietarios a fin de que dieran cuenta con que autorización legal desempeñan sus labores y de ser posible aportaran la documentación que lo probara; tampoco específica de forma clara el informe los medios usados para la identificación de los presuntos propietarios de los cuales escasamente se tienen nombres.

Por su parte, el accionante tampoco aportó prueba suficiente para llegar al convencimiento de la ilegalidad de la actividad comercial ni la afectación real al uso y goce de la comunidad, como tampoco la contaminación ambiental. Ha de observarse también su no comparecencia a la audiencia de pacto de cumplimiento sin presentación de excusa posterior que diera cuenta de su interés en el desarrollo del proceso”

Con vista a los anteriores argumentos considera el Ministerio Público, que no debe accederse a las pretensiones de la parte demandante por falta de elementos probatorios suficientes que den convicción plena de la irregularidad alegada, pero que, debe dejarse constancia, que el Municipio de Coveñas fue negligente frente a las solicitudes de parte de la DIMAR de restitución de los bienes de uso público y frente al proceso judicial al no contestar la demanda, no solicitar pruebas, enviar un representante legal a la audiencia del 27 de Junio de 2017 que por Ley no está facultado para realizar Pacto de cumplimiento y no presentar el informe requerido por el tribunal mediante el oficio N°0841-(2016-O0328-00)CGC-POP.

Igualmente señala, que debe recordársele a la DIMAR e instar al ejercicio de las facultades de restitución por acto administrativo unilateral, de los bienes de uso público de su jurisdicción de conformidad al Decreto 2324 de 1984 y la jurisprudencia antes citada, por lo que no es necesario llegar hasta estas instancias, para que ejerza sus funciones, conforme al debido proceso, dentro de las investigaciones que adelanten contra construcciones presuntamente irregulares, de acuerdo a la información que repose en su base datos, pues de contar los propietarios o poseedores con otro tipos de licencia expedidos por otras entidades, podrán aportarlos en ejercicio de sus derecho de defensa dentro de la investigación, o mediante acción de nulidad en contra de la resolución que ordene la restitución.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. LA COMPETENCIA. Este Tribunal es competente para decidir de fondo, según lo establecido en el artículo 152, numeral 16 de la Ley 1437 de 2011.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

2.2. LOS DERECHOS COLECTIVOS ESTIMADOS COMO VULNERADOS.

Se invocan como derechos e intereses colectivos amenazados y vulnerados el goce y disfrute de las playas nacionales, el espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el medio ambiente.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a la Sala determinar, con base en los medios probatorios aportados al expediente, si el MUNICIPIO DE COVEÑAS y LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DIMAR- CAPITANÍA DE PUERTOS DE COVEÑAS son responsables de la vulneración

de los derechos colectivos invocados por la parte demandante por omisión en el cumplimiento de sus deberes y funciones constitucionales y legales.

2.3.2. ANÁLISIS DE LA SALA Y RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO.

Para el efecto, se desarrollarán los siguientes temas; (i) La acción popular, su naturaleza, características y procedencia, (ii) El caso concreto.

I. LA ACCIÓN POPULAR (MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS) su naturaleza, características y procedencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 superior, en concordancia con el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, las denominadas acciones populares o como se conocen hoy en día según la terminología introducida por la Ley 1437, medio de control de “Protección de los derechos e intereses colectivos”, están referidas al conjunto de pretensiones que por vía de acción cualquier persona en nombre de la comunidad o institución y funcionario expresamente legitimado por la Ley, puede intentar, directamente o a través de apoderado ante las autoridades judiciales con el propósito de que se profiera una condena o si es del caso, decisión preventiva, protectora o restauradora de los derechos o intereses colectivos, violados a amenazados por la acción u omisión de autoridades o particulares y que estén en alguna manera relacionados entre otras cosas, con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros que pueden predicarse de la naturaleza de estos derechos e intereses⁴.

La norma constitucional fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, la cual en su artículo 2º como “medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

Del marco legal y constitucional en mención se pueden extraer como características:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;

⁴Al respecto, SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando “Compendio de Derecho Administrativo”. Universidad Externado de Colombia. Año 2017. Pag. 905 y ss.

- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;
- d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por “toda persona” y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades.
- f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.
- g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.
- h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:
 - ❖ Una acción u omisión de la parte demandada;
 - ❖ Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
 - ❖ Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

II. DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CUYA PROTECCIÓN SE REQUIERE EN EL SUB LITE.

En tratándose de derechos colectivos, es importante mencionar, que ciertamente, su identificación no se encuentra enunciada de manera taxativa en una norma particular, pues el legislador ha acudido a un método “sui generis” particularmente abierto, y no puntual o concreto, pues así lo deja ver el presupuesto del inciso 1º del artículo 88 constitucional, que su enunciación no es taxativa en la medida en que esta misma norma defiere al Legislador el señalamiento de otros derechos e intereses colectivos que considere, deban ser protegidos, por medio de esta herramienta constitucional, siempre y cuando se entienda como inherentes a la finalidad pública o colectiva.

Así pues, en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, se indican una variedad de hipótesis, de trascendencia para la vida en sociedad que se consideran como derechos propios de este tipo de relacionamiento colectivo, y en su inciso segundo, señaló la norma, que igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. Veamos:

“Artículo 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo.- Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley”..

En ese orden, podemos decir entonces, que los derechos colectivos encuentran relación con las materias que desarrollan el medio ambiente, la moralidad administrativa, el urbanismo, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad, los servicios públicos, y la libre competencia económica.

Al respecto ha dicho el H. Consejo de Estado:

“Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad pueden acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.

Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé: Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.” Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere.

Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales. De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.

Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.

Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales⁵

Sobre el particular tenemos, que la legitimidad se activa en manos del conglomerado cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

Explicado lo anterior, pasa la Sala al estudio de los derechos que se estiman como vulnerados en la presente acción, que recordemos son, goce y disfrute de las playas nacionales, el espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el medio ambiente.

-.LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO Y EL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO-PLAYAS.

Constitucionalmente el tema de la protección del espacio público es regulado en el artículo 82 superior, que dice *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular..”*

Por su parte, la Ley 9ª de 1989, *“por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”* lo regula así:

“ART. 5º—Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses de los habitantes”.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana. Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes, y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, **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 baja mar, así como de sus elemento vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que**

⁵ SECCIÓN TERCERA. sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003. Reiterada en sentencia del 18 de mayo de 2017, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso y el disfrute colectivo”.

ART. 6º—El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes”.

El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes”.

Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito”.

A su vez, el Decreto 1504 de 1998 señala los elementos que lo integran:

“ART. 2º—El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

ART. 3º—El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;
- b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto”.

....

ART. 5º—El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

1. Elementos constitutivos
2. Elementos artificiales o construidos:
 - a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:
 - i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y duetos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles”

En tratándose de playas marítimas, el Decreto Ley 2324 de 1984⁶, reguló el tema de la siguiente manera:

“Artículo 166. Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.

(...)

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

⁶Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.

Ahora bien, el concepto de espacio público fuera de mirarse desde la óptica de los bienes que por su naturaleza lo son, debe analizarse también a partir de la destinación o uso específico que a los mismos se les da y según la utilidad que reportan, así pues, deberá considerarse como violación a dicho derecho colectivo toda acción de las autoridades o de los particulares encaminada al desconocimiento de su condición de tales.

Sobre el punto el honorable Consejo de Estado al referirse al ámbito de protección del derecho colectivo al goce efectivo del espacio público, ha señalado:

“Para entender el significado y el núcleo de protección de interés colectivo de protección al espacio público y el derecho al goce del mismo, es necesario referirse al artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 que define el concepto. Con base en lo anterior, se deduce que el concepto de espacio público involucra una serie de elementos que definen el uso colectivo de los bienes, por lo que **su destinación al uso colectivo obedece a una decisión legal o normativa que los señale.**

Así, hacen parte del espacio público aquellas áreas que se construyen para el uso peatonal, de tal manera que pueden separar las vías públicas y los inmuebles de uso privado y particular. De igual manera, estas zonas permiten la libre locomoción de las personas, favorecen su seguridad personal y comunican las vías en una ciudad planificada. En efecto, el artículo 2º del Decreto 1344 de 1970, tal y como fue modificado por el artículo 1º del Decreto 1809 de 1990, dispone que los andenes o aceras hacen parte del espacio público, en tanto que se definen como la “parte de la vía destinada exclusivamente al tránsito de peatones”. En este mismo sentido, el parágrafo del artículo 130 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por el artículo 109 del Decreto 1809 de 1990, señala que “las bicicletas, motocicletas, motociclos, mototriciclos y vehículos de tracción animal e impulsión humana, transitarán de acuerdo con las reglas que en cada caso dicte la autoridad municipal de tránsito. En todo caso estará prohibido transitar por los andenes”. Lo anterior muestra que el uso común del espacio público es un derecho protegido por el Estado que no solamente comprende la utilización por parte de la comunidad sino también el goce adecuado del mismo. De hecho, los bienes de uso público deben tener la destinación acorde con la finalidad propia de su naturaleza, pues el carácter común de aquellos no autoriza el uso indiscriminado de tales espacios. En este orden de ideas se tiene que la utilización de los andenes y las vías públicas para comercializar productos y servicios o para extender las fronteras de los establecimientos de comercio autorizados por la administración constituye un uso indebido del espacio público y, además, su perturbación puede afectar derechos fundamentales de amplia protección constitucional⁷. (Destacado de la Sala).

A su turno, la jurisprudencia del honorable Consejo de Estado ha desarrollado la clasificación legal de los bienes de dominio del Estado, con fundamento en la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales, definidos ellos en los términos del artículo 674 del Código Civil⁸, señalando:

⁷CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. C.P. DARÍO QUIÑONES PINILLA. Rad. A.P. 2002-1351.

⁸ “Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso 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. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.” De conformidad con la norma citada, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales en la legislación civil radicó en la destinación o forma de su utilización.

“.. Si bien al artículo 674 del C.C., distinguió entre bienes fiscales y bienes de uso público, no consagró ninguna definición respecto de lo que debe entenderse por uno u otro, razón por la cual del desarrollo de estas nociones se han ocupado tanto la jurisprudencia como la doctrina. Sin embargo, de las normas del Código Civil sí se deriva una primigenia clasificación –que hoy en día ha sido ampliada a través de diferentes disposiciones..

- i). Bienes fiscales propiamente dichos, que se gobernaban por el Código Fiscal y el Código de Régimen Político y Municipal y en lo no previsto por ellos por la legislación común;
- ii) Bienes fiscales adjudicables como las minas y los baldíos;
- iii) Bienes de uso público, que se gobernaban por las reglas del derecho público, son aquellos que se caracterizan por pertenecer al Estado u otra entidad de derecho público, estar destinados al uso común de los habitantes y encontrarse por fuera del comercio, es decir, se reputan –de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política- como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables⁹.

Vale decir, que entre este tipo de bienes se incluían, además, los denominados baldíos reservados de la Nación (como las islas y costas) considerados inadjudicables y, de hecho, el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 establece que “[l]as playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso o goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo¹⁰” (Negrilla fuera de texto).

La doctrina constitucional ha sido enfática en manifestar, que las playas marítimas son bienes de dominio público, consideraciones que surgieron como consecuencia de los debates suscitados por las grandes cadenas hoteleras internacionales o nacionales, establecidas en el país, cuando pretendieron que las autoridades les permitieran hacer uso exclusivo de las playas aledañas a sus hoteles, excluyendo de su uso y goce a personas distintas a las que estaban alojadas en sus habitaciones, oportunidad donde se resolvió a favor del uso común de las playas, desde la perspectiva de que hacen parte del espacio público, y en virtud de ello, todas las personas pueden disfrutar de las mismas, con las restricciones propias de todo espacio público, en el sentido de que su uso no perturbe a los demás, ni que implique el abuso de los propios derechos (art. 95 de la Carta).

Sobre la naturaleza, las características de los bienes de uso público y las condiciones para su ocupación, el siguiente pronunciamiento de la H. Corte Constitucional:

“[...] cabe advertir que la vocación de los bienes de uso público es su utilización y disfrute colectivo en forma libre, sin perjuicio de las restricciones que en beneficio del grupo social mismo, puedan ser impuestas por parte de las autoridades competentes, de ahí su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que les otorga el artículo 63 de la Carta. Con todo, no resulta contrario a la Constitución que sobre los bienes de uso público se permita un uso especial o diferente, por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute el carácter de público de esa clase de bienes. Es decir, que el otorgamiento de esa concesión o permiso para un uso especial en bienes de uso público por parte de los particulares,

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del 18 de mayo de 2017. C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos, por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.

En ese orden de ideas se tiene que cuando bienes de uso público de la Nación, sean puestos en manos de particulares, no puede ser por “cualquier razón”, como lo contempla el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, sino únicamente en virtud de autorización de autoridad competente en la forma establecida en la ley. En efecto, el Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales, establece los “modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público”, esto es a través de permisos y concesiones temporales, como se dispone en el Título V del citado Decreto. Por otra parte, el Decreto 2324 de 1984, establece en el artículo 169 que la Dirección General Marítima y Portuaria podrá otorgar concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar, previo el cumplimiento de los requisitos que señala esa norma. Así mismo, el artículo 175 consagra dentro de los requisitos exigidos para autorizar el permiso, que al vencimiento del término para el cual se concede, se “reviertan a la Nación las construcciones” y, se obliga al interesado a comprometerse a “reconocer que el permiso no afecta el derecho de dominio de la Nación sobre los terrenos, ni limita en ningún caso el derecho de ésta para levantar sus construcciones en cualquier sitio que considere conveniente”.

Es decir, desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación, no pueden ser ocupados por los particulares legítimamente conforme a la Constitución, sino cuando se les hubiere otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal y, en consecuencia, la expresión “por cualquier razón” contenida en el numeral 3° del artículo 6° de la Ley 768 de 2002, resulta inexecutable y, así lo declarará la Corte en esta sentencia.

Conviene aclarar que si bien el artículo 679 del Código Civil, establece que “Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad de la Unión”, el artículo 177 del Decreto Ley 2324 de 1984, por su parte, dispone que “La Dirección General Marítima y Portuaria no concederá permiso para construcción de vivienda en las playas marítimas...”, y, además, el artículo 178 del mencionado decreto impone a los Capitanes de Puerto el deber de hacer respetar los derechos de la Nación en las playas, terrenos de bajamar y las aguas marítimas, para lo cual deberán enviar a la Dirección General Marítima y Portuaria “un informe pormenorizado sobre las construcciones particulares que existan en tales terrenos, con indicación de las personas que las ocupen y su alinderación, con el objeto de solicitar al respectivo Agente del Ministerio Público que se inicie la acción del caso para recuperar los bienes que han pasado al patrimonio del Estado en virtud del artículo 682 del Código Civil”.

Ahora bien, teniendo claro que el aprovechamiento de los bienes de uso público solamente puede realizarse en virtud de permiso, concesión o licencia, las autoridades respectivas deberán estar atentas al cumplimiento del mandato constitucional de velar por el espacio público -que comprende los bienes de uso público- y a obtener la restitución de los bienes de la Nación una vez se cumpla el término por el cual fueron concedidas, ejerciendo para el efecto las acciones legales pertinentes. Así lo dispone el artículo 682 de la legislación civil, al disponer que:

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

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

En el evento de presentarse una ocupación irregular o ilegal en bienes de uso público por parte de particulares, esto es, sin la debida autorización de la autoridad competente, el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para obtener la restitución de los mismos, a través del poder de policía o de los

demás mecanismos legales que consagra la ley. Así lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia T-150 de 1995, al analizar el deber de las autoridades para preservar el uso público, manifestando lo siguiente:

“El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: por un lado la administrativa, que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Para el caso el artículo 124 del Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía, dispone que ‘a la policía le corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público’...

El alcalde como primera autoridad de policía de la localidad (artículo 84 de la Ley 136 de 1994), tiene el deber jurídico de ordenar la vigilancia y protección del bien de uso público, en defensa de los intereses de la comunidad, por lo tanto en su cabeza se encuentra la atribución de resolver la acción de restitución de bienes de uso público tales como vías públicas urbanas o rurales, zona de paso de rieles de tren, según lo dispuesto en el artículo 132 del Código de Policía.

Además, el Personero municipal en defensa del interés público puede ‘demandar a las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público’ (artículo 139 numeral 7° del Decreto 1333 de 1986).

Por otro lado existe otra alternativa que permite la defensa de los bienes de uso público, que es la posibilidad que tienen los habitantes de recurrir a la vía judicial, a través de acciones posesorias, reivindicatorias o la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil¹¹ (Destacado de la Sala).

Desde esa óptica se ha planteado, que el análisis y la clasificación de bienes de uso público y su relación con el concepto de espacio público, debe de hacerse en conjunto sobre todas las consagraciones normativas existentes¹², pues, se observa en consecuencia que la dispersión de la legislación colombiana aunada a la distribución de competencias territoriales para reglamentar el asunto, no permite construir categorías unívocas entre el tipo de bien (parque, plaza, vía, playa, etc.), el régimen de propiedad y el de uso¹³.

Ahora, dicho sea de paso, el tema de, “carácter de bien de uso público” dado a las playas marítimas, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que, *“las playas, como bienes de uso público, son inenajenables, inalienables, imprescriptibles e inembargables, según el texto del artículo 63 de la Constitución*¹⁴. En la sentencia T-605 de 1992, la Corte señaló que las

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-183/03. Referencia: expediente D-4244. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6, numeral 3, parcial de la Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”. Demandante: Ernesto Rey Cantor. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra

¹²Al respecto se destacan. Artículo 63 y 102 de la C.N. , Artículo 674 del C.C. artículo 5° de la Ley 9° de 1989 y Decreto 1504 de 1998.

¹³ Ibidem sentencia del 18 de mayo de 2017, Sección Primera del H. Consejo de Estado ““(…) ahora bien, las afectaciones que pesan sobre los bienes del dominio público son bastante variadas y lo que puede ser válido para los bienes afectos al uso público, no aplica necesariamente a los bienes afectos al servicio público. Esta idea puede ser también aplicada al interior de la categoría colombiana de los bienes de uso público donde es posible encontrar bienes que, teniendo esta calificación normativa o factual, no son objeto del uso libre por parte de los administrados; o bien este uso comprende realmente limitaciones que hace que la excepción – el uso limitado – se convierta en la regla.” Pimiento Echeverri Julián Andrés, *Los Bienes Públicos, historia, clasificación, régimen jurídico, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014*”.

¹⁴CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1186 de 2004. M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

playas marítimas *“son bienes de uso público no susceptibles de apropiación por particulares. En este sentido, es ilícita la conducta de cualquier persona tendiente a apropiarse de porciones de playa mediante su cercamiento o prohibición de acceso.”*

No obstante, también hay que precisar, que sobre estas, se pueden obtener permisos para su uso y goce por parte de los particulares, pues en palabras de la honorable Corte Constitucional, una cosa es la prohibición de la apropiación por los particulares del espacio público y otra, que no se puedan conceder permisos para su uso, **de acuerdo con las regulaciones legales, sin que implique para el interesado algún título del suelo o del subsuelo, que son de la Nación** (art. 332 de la Constitución)

Para el caso de las playas marítimas, el órgano competente de suministrar tales autorizaciones es la Dirección General Marítima, de acuerdo con el Decreto ley 2324 de 1984. En efecto, el artículo 166 establece: *“Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la Ley y a las disposiciones de este Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo.”* El artículo 167 define qué se entiende por playa y el artículo 169 regula los requisitos para obtener concesiones para el uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar¹⁵.

- EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE COMO DERECHO COLECTIVO

El medio ambiente, se toma como un derecho colectivo cuando hace referencia al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, así mismo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación , restauración o sustitución. También en lo que

¹⁵Artículo 169. Concesiones. La Dirección General Marítima y Portuaria podrá otorgar concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar exigirá para tal fin los siguientes requisitos:

- Presentar solicitud formal de concesión ante la Dirección General Marítima y Portuaria, por intermedio de las Capitanías de Puerto, indicando ubicación y linderos del terreno o zona en que se requiere construir, así como su extensión.
- 2. La solicitud debe acompañarse de los siguientes documentos: a) Una certificación del Alcalde o autoridad policiva correspondiente en la cual conste que el terreno sobre el cual se va a construir no está ocupado por otra persona; que no está destinado a ningún uso público, ni a ningún servicio oficial; que la construcción proyectada no ofrece ningún inconveniente a la respectiva municipalidad. b) Los planos de la construcción proyectada, levantados por personas o firmas autorizadas para estos fines; c) Un concepto el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), en que se exprese que las explotaciones o construcciones para las cuales e solicita el permiso no son contrarias a las normas de conservación y protección de los recursos naturales renovables existentes en la zona; d) Concepto de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia en que conste que las explotaciones o construcciones que se pretenden adelantar no interfieren los programas de desarrollo turístico de la zona; e) Estudios de vientos, mareas, corrientes y profundidades, así como de constitución y resistencia de los suelos; f) Certificación de la empresa "Puertos de Colombia" en la que se exprese que no existe ningún proyecto de instalaciones portuarias sobre el terreno o zona; g) Paz y salvo de la Administración de Hacienda Nacional y de la Contraloría General de la República por todo concepto.

atañe a la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente¹⁶.

Su desarrollo constitucional a partir de la Carta Política de 1991, señaló que, *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (artículo 79).*

Igualmente, ya se establecía en el Decreto 2811 de 1974¹⁷, el ambiente como patrimonio común, dejando en cabeza del Estado y los particulares su preservación y manejo, pues se erige éste como un asunto de utilidad pública e interés social¹⁸.

Lo anterior, fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, por lo cual dicho precepto legal lo elevó a rango de derecho, señalando en su artículo 7º, *“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano”*

En ese orden, se permite la Sala traer a colación, varios pronunciamientos de la jurisprudencia contenciosa administrativa y constitucional sobre el tema del “ambiente sano como asunto de utilidad pública e interés social” y respecto a las disposiciones que integran la llamada “constitución ecológica” señalando honorable Corte Constitucional¹⁹:

“Con respecto a ese conjunto de normas que conforman la llamada “Constitución Ecológica”, la jurisprudencia ha destacado el contenido de los artículos 8º, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales, a su vez, se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia. Así, en relación con las citadas normas, se encuentra lo siguiente:

- En el artículo 8º se impone al Estado y a las personas la obligación general de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
- En el artículo 49 se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.

- En el artículo 79 se consagra (i) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; (ii) se le atribuye a la ley el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y (iii) se radica en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las

¹⁶Extracto del libro “Compendio de Derecho Administrativo”. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Pág. 907.

¹⁷ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

¹⁸Artículos 1 y 2.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-632 de 2011. Referencia: Expedientes D-8379. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2000.

áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines.

- Y en el artículo 80 se le encarga al Estado (i) la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (ii) se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y, finalmente, (iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha señalado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente “involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural.”²⁰

Ahora bien, sobre la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.

Es así como, en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, la Corte Constitucional determinó:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”

Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, se ha precisado:

“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente,

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T – 254 de 1993

(iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad.²¹ (...)

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste.”²²

La Sección Primera del honorable Consejo de Estado²³, ha recolectado una serie de exposiciones tanto de la doctrina interna de esa H. Corporación, como de las tesis creadas al interior de la H. Corte Constitucional y el marco normativo que ha venido regulando el tema del ambiente sano, como derecho de rango constitucional y legal. La misma que por su importancia se transcribe a continuación:

“En cuanto a **la característica de objetivo social -del derecho al ambiente sano-**, en la Sentencia C-671 de junio 21 de 2001 se precisó que:

“La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P. (...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.

De otro lado, en lo relativo al **derecho al ambiente sano como deber del Estado**, la jurisprudencia constitucional²⁴ ha sostenido que:

“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”

Asimismo, en cuanto a la categorización del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional ha expresado que:

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T – 1085 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

²² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 28 de marzo de 2014. Rad.: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Exps. Acumulados: 54001-23-31-0042000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343

²³Al respecto, por su utilidad para el análisis, se puede consultar CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, sentencia del 18 de mayo de 2017. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP) Actor: DAVID LEONARDO SANDOVAL Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS.

²⁴ Sobre el particular ver sentencias: T – 1085 de 2012 y C – 431 de 2000.

“La Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho”²⁵

Desde luego, la regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han ido promulgado normas, de diferente categoría, dirigidas a fortalecer su protección. Así, por ejemplo, desde el ámbito normativo legal, la Ley 99 de 1993, establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales:

“i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”²⁶

No se puede dejar de lado, que el tema también ha sido vertido dentro de la regulación externa, pues los Estados, incluido el nuestro, han formalizado diferentes Declaraciones para salvaguardar el medio ambiente. En este sentido, el artículo 7° de la Ley 472 de 1998 dispone que los derechos e intereses colectivos deben observarse y aplicarse de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los **tratados internacionales que vinculan al país**²⁷. Dentro de los cuales se puede hacer mención someramente de los siguientes:

- La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, antecedente inmediato

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C – 632 de 2011

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Demandado: Ministerio Del Medio Ambiente y Otros

²⁷ Tema estudiado por el H. Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. En sentencia del 05 de noviembre de 2013. Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Demandado: Ministerio Del Medio Ambiente y Otros.

Decreto 2811 de 1974, consagró una serie de principios en relación con el medio ambiente, así:

“Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”

Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

(...)

Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat...”

(...)

Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

(...)

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales económicos y ambientales para todos (...).”

- La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en noviembre de 1972, en su artículo 2° dispone la constitución de ciertos lugares como “patrimonio natural”. Al respecto señaló:

“Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se consideran “patrimonio natural”:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”

- La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992, con el propósito de que se proteja la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial, proclama entre otros los siguientes principios:

“PRINCIPIO 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 2

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 3

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
(...)

PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.
(...)

PRINCIPIO 17

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Visto lo anterior, huelga concluir, que la protección del medio ambiente es un tema de injerencia directa en un Estado, colocándolo como garante protector, no obstante, su trascendencia termina involucrando a todas las personas (naturales y jurídicas) que habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial.

III. DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS ACCIONES POPULARES.

Como es bien sabido, según el inciso final del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, **estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias** previstas en el canon de la jurisdicción.

También quedó plasmado en el marco normativo que regula las acciones populares, esto es, la Ley 472 de 1998, *que la carga de la prueba corresponderá al demandante*, con la excepción, que si por razones de orden económico o técnico, dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito (artículo 30).

Por otro lado, advierte el artículo 167 C.G.P²⁸., que ***“incumbe a las partes probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”***²⁹

A su turo el H. Consejo de Estado respecto a la carga de la prueba en la acción popular ha señalado:

“ACCION POPULAR - Carga de la prueba

Ahora bien, es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama. Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada³⁰”

Y precisó en otro aparte jurisprudencial, sobre la carga de la prueba ante la consecución de un derecho por vía judicial, lo siguiente:

“Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho. Es este postulado un principio

²⁸ **Artículo 167. Carga de la prueba.** Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

²⁹ Aplicable al caso concreto, por disposición expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, *“Aspectos no regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones”.*

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del 10 de mayo de 2012. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01(AP). Actor: FERNANDO PATIÑO MARTÍNEZ. Demandado: MINISTERIO DE LA CULTURA

procesal conocido como 'onusprodandi, incumbitorí ' y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 177 del C.P.C. Correlativo a la carga del demandante, está asimismo el deber del demandado de probar los hechos que sustentan su defensa, obligación que igualmente se recoge en el aforismo 'reus. inexcipiendo, fit actor'. A fin de suplir estas cargas las partes cuentan con diversos medios de prueba, los cuales de manera enunciativa, se encuentran determinados en el artículo 175 C.P.C".³¹

En ese orden, en palabras del Alto Tribunal, [sic] la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, **aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba**"³².

De acuerdo a esto, en materia de acciones populares le corresponde al actor constitucional por regla general, probar los supuestos de hecho y la acción u omisión en que incurrieron las autoridades que lesionaron los derechos colectivos que invoca.

IV. EL CASO EN CONCRETO.

Como se advierte de los antecedentes de la demanda, la parte actora busca que, mediante sentencia se ordene a la Capitanía de Puertos de Coveñas, y al municipio de Coveñas Sucre, que dentro del plazo que se considere oportuno, adelanten la acciones legales y policivas a que haya lugar, para la recuperación de las playas del municipio de Coveñas, **Sector Boca de la Ciénaga a Puerto Viejo**, ocupadas por los particulares.

- CONCLUSIONES PROBATORIAS.

Del análisis de las pruebas decretadas y practicadas durante el periodo probatorio pudo corroborar el despacho lo siguiente.

Es un hecho cierto que el actor presentó derecho de petición tanto al Municipio de Coveñas-Sucre, como a la Dirección General Marítima, el día, 03 de mayo de 2015³³,

³¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 30 de junio de 2011. siendo ponente el Consejero, Doctor DANILLO ROJAS BCLANCOURTH, dentro del expediente No. 19001-23-31-000-1997-04001-01

³² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00768-01 (AP)

³³Peticiones a folios 7 a 9.

donde específicamente, solicitaba:

“(SIC).. Se me informe mediante oficio certificado si las personas que a continuación relaciono o cualquier otra, tienen permiso especial o licencia de construcción expedida por ese despacho que les permita ocupar y explotar comercialmente las playas de uso público correspondientes al segundo espolón del sector Norte del Puente de la Ciénaga de la caimanera:

INGRID PARDO GARCIA
CARMEN TERESA MURILLO GARCIA
GILDARDO ZULUAGA GUILLERMO GARRIDO

Estas personas o terceros cuyo nombre desconozco, levantaron construcciones de carácter permanente en la zona de acceso a las playas del nombrado espolón, impidiendo el libre tránsito y disfrute de las personas en esos espacios, que por su naturaleza legal, son de uso público.

Además, al ser destinadas esas construcciones a actividades comerciales, se expone a las playas a una constante afectación medioambiental, lo que es de por sí un grave riesgo para este delicado eco sistema.

Pretendo utilizar la información obtenida mediante este mecanismo Constitucional como soporte de Acción Popular que en su oportunidad adelantaré, tanto contra el Municipio de Coveñas, como contra la DIMAR - capitania del Puerto encaminada a que, en cumplimiento de las disposiciones legales que así los obligan, procedan de inmediato a adelantar las acciones pertinentes para la desocupación y recuperación del espacio público indebidamente ocupado por particulares en perjuicio de su destinación Constitucional...” (Negrillas por fuera del texto).

Se observa en el expediente, que la anterior solicitud solo fue atendida por la DIMAR, que mediante oficio No. 19201600618 MD-DIMAR-CP09-ARAP³⁴, le informa al peticionario, lo siguiente:

“(SIC)... Me permito informar que atendiendo a las coordenadas proporcionadas en el presente escrito, se pudo verificar a través del Área de Litorales de esta Capitanía de Puerto, que las anteriores personas no poseen a la fecha solicitud de concesión, así como tampoco concesión en firme emitida por la Dirección General Marítima, que les permita la ocupación y/o construcción sobre dichos terrenos, así mismo se deja constancia al peticionario que las Licencias de Construcción, a la cual usted hace referencia en su escrito no son emitidas por esta Autoridad Administrativa.

Así mismo es importante aclarar que conforme al Decreto Ley 2324 de 1984, artículo 5o, el cual señala entre otras, que la Dirección General Marítima es la Autoridad Marítima Nacional que tiene por objeto dirigir, coordinar y controlar las actividades marítima y al cual le corresponde autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción, así como además de establecer la forma de reglamentar el uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar, a través de concesiones, y señala los requisitos exigidos para adelantar el trámite correspondiente.

Por lo tanto en relación con las construcciones y ocupaciones ilegales en los bienes de uso público, se destaca que la competencia legal de la Dirección General Marítima no incluye la de obtener la restitución física del bien. Recuérdese entonces el artículo 121 de la Constitución, a cuyo tenor “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Por lo tanto, le corresponde a la Alcaldía Municipal, en cabeza del Alcalde como Máxima Autoridad de Policía, iniciar y llevar a cabo el proceso de restitución de los bienes de uso público de la Nación, acudiendo al Decreto Ley 1355 de 1970,

³⁴Fls. 5 y 6.

disposición que regula la protección que al derecho de propiedad deben dar las autoridades de policía, así como también pauta el procedimiento de intervención de la policía para evitar las perturbaciones a la posesión, a la mera tenencia, (sin que sea viable discutir la propiedad ni considerarse su prueba) e incluye otros preceptos respecto de los bienes de uso público, como el artículo 124 cuyo tenor reza:

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

De conformidad con el artículo 124 del Decreto ley 1355 de 1970, en armonía con el artículo 121 de la Constitución Política, a las autoridades públicas con funciones de policía, les corresponde "de manera especial actuar siempre que se atente contra la integridad de un bien de uso público; los gobernadores y los alcaldes son autoridades de policía pero en su respectiva entidad territorial; como respecto de los bienes de uso público bajo jurisdicción de la autoridad marítima, la ley ha conferido a ésta una competencia propia y específica, la actuación de los gobernadores y de los alcaldes está referida a la suspensión de las construcciones en los términos del Decreto ley 1355 de 1970, como medida de prevención, debiendo inmediatamente informar a DIMAR para que adelante y falle la investigación que le compete y tome las medidas que correspondan en cuanto a la obra y el material utilizado.

Finalmente y concordancia con lo antes mencionado nos permitimos informarle que para el año 2013, **este despacho en cumplimiento de las facultades otorgadas a esta Autoridad, realizó inspección de los litorales evidenciado ocupaciones de material no permanente, descritos como kioscos ocupando las zonas de playa marítima del Municipio de Coveñas incluidos los relacionados en su solicitud, acuerdo al oficio No. 1919201300594, MD-DIMAR-CP09-ALITMA con fecha 23 de mayo de 2013, y en el cual se le solicitó a la alcaldía Municipal de Coveñas representada por el Alcalde, como Máxima Autoridad Policiva y competente Restituir Material y Físicamente los bienes de uso público de la Nación descritos en el mencionado oficio. (..)"** (Destacado de la Sala).

Vemos entonces, que en efecto el actor solicitó la intervención de las autoridades competentes, con el fin de recuperar los espacios de uso público en las playas del sector de “El espolón del sector Norte del Puente de la Ciénaga de la Caimanera”.

Solicitud, que evidentemente fue atendida en su momento por la DIMAR, y donde se pudo corroborar que, **si había existencia de ocupaciones de material no permanente, descritos como kioscos ocupando las zonas de playa marítima del Municipio de Coveñas incluidas, las personas relacionadas en la solicitud.** Pero además se prueba, que de dicha novedad se pone en conocimiento Alcaldía Municipal de Coveñas representada por el Alcalde, como máxima autoridad policiva a través de oficio No. 1919201300594, MD-DIMAR-CP09-ALITMA con fecha 23 de mayo de 2013³⁵.

No se observa en el expediente, ninguna atención por parte del municipio de Coveñas, frente a los requerimientos del peticionario, ni de la DIMAR, en su momento.

Por otro lado, la parte actora, aporta un registro fotográfico, tendiente a sustentar los hechos narrados en la demanda, no obstante, es menester en este punto, precisar, que

³⁵Dicho oficio obra a folio 227 y ss.

las fotografías, como material probatorio en este caso, ostentan la calidad de documentos representativos, pues no contienen declaración alguna, sino que a través de las mismas se representa “una escena de la vida en particular, en un momento determinado, luego entonces, no ofrece el convencimiento suficiente al no definirse mediante las mismas las situaciones de tiempo, modo y lugar de lo representado en ellas³⁶.

Al respecto nos permitimos citar la siguiente providencia del H. Consejo de Estado:

“que en relación con el valor probatorio que ha de otorgarse a las fotografías [y con el que se analizan los videos], se torna necesario precisar, en primer lugar, que las mismas ostenta la calidad de documentos representativos, pues no contienen declaración alguna, sino que a través de las mismas se representa “una escena de la vida en particular, en un momento determinado...”

Sin embargo, la presunción de autenticidad de las fotografías [con que se analizan también los videos] no ofrece el convencimiento suficiente al no definirse mediante las mismas las situaciones de tiempo, modo y lugar de lo representado en ellas, por lo cual se hace necesario que afectos de otorgarles mérito probatorio, su contenido sea ratificado, verificado o cotejado con otros medios de prueba allegados al proceso.”³⁷

En ese orden, para esta Colegiatura el registro fotográfico, no da certeza de la vulneración que aquí se pretende endilgar a los entes accionados, pues no existe prueba del tiempo modo y lugar de la ocurrencia de los hechos representados en ellas. No obstante, si se puede evidenciar que existieron novedades en cuanto a ocupaciones de material no permanente, descritos como “*kioscos ocupando las zonas de playa marítima del Municipio de Coveñas incluidas, las personas relacionadas en la solicitud*”, razón por la cual se hace necesario a continuación, estudiar según el trámite del proceso y su evolución probatoria, si actualmente persisten dichas circunstancias y de ser positivo esto, identificar cuáles son las autoridades competentes para adoptar las medidas pertinentes.

- Lo constatado con la prueba de oficio (informe rendido por la DIMAR)³⁸

Como se anotó en precedencia, tanto a la DIMAR, como al municipio de Coveñas, se les requirió un informe donde hicieran constar, previa visita al lugar de los hechos, si la zona ubicada entre las coordenadas geográficas N 9º 26` 14.86` -W 75º 37` 36.90 y N

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-930A de 6 de diciembre de 2013. “[...] 4.3 La fotografía es un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo, el cual emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido. Esto significa que “la representación debe ser inmediata, pues si a simple vista la fotografía muestra una variedad de hechos posibles, ‘ella formará parte de la prueba indiciaria, ya que está contenida en la mente de aquél (el intérprete), y no en el objeto que la documenta”, advirtiéndose en esta misma sentencia T-269 de 2012 que “el Juez debe valerse de otros medios probatorios, apreciando razonablemente el conjunto, tal como lo dispone la preceptiva procesal penal. 4.3.1. Al igual que otro documento y que el dictamen pericial, la fotografía es un medio que el juez está en la obligación de valorar dentro del conjunto probatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica. Por ser un documento, se determinará si es privado o tiene las connotaciones para ser asumido como público y se verificará su autenticidad y genuinidad conforme a la preceptiva correspondiente”.

³⁷ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 20 de febrero de 2017. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

³⁸Folios 219 a 225.

90° 26' 14.86" -W 75° 37' 41.53", correspondientes a la zona denominada el espolón del sector norte del puente de la ciénaga de la Caimanera. Y así mismo certificar, en el evento de encontrar construcciones en esa zona, si la DIMAR ha otorgado permisos para esas construcciones, debiendo en todo caso, identificar a todos los propietarios o poseedores de dichos predios.

Se reitera, el municipio de Coveñas no atendió el requerimiento, mientras que la autoridad portuaria, rindió informe en los siguientes términos:

“(sic)..La ocupación a que se hace referencia en el oficio No. O841^2016-00328~00)~CGC-P0p del 04 de julio de 2017 del Tribunal Administrativo de Sincelejo, se trata de un lote de terreno con características técnicas de playa marítima ocupado presuntamente por los señores Ingrid Pardo García, Carmen Teresa Murillo García, Gildardo Zuluaga y Guillermo Garrido en el segundo espolón al norte del sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera, municipio de Coveñas, Sucre y se encuentra ubicado dentro de las siguientes coordenadas, cabe resaltar que las coordenadas aportadas en el oficio de referencia no corresponden a la realidad por lo cual se identificó la ocupación de acuerdo a las demás referencias aportadas como los nombres de los ocupantes y sector ocupado.*

Ubicación Geográfica

El área objeto de inspección se encuentra demarcada dentro de las siguientes coordenadas

Coordenadas ocupación segundo espolón al norte de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera				
Punto	Este	Norte	Latitud	Longitud
1	1159347,872	1535887,067	9° 26' 19.87" N	75° 37' 36.100"
2	1159323,389	1535858,59	9° 26' 18.95" N	75° 37' 36.90"
3	1159309,589	1535871,762	9° 26' 19.38" N	75° 37' 37.35" O
4	1159311,599	1535886,247	9° 26' 19.85" N	75° 37' 37.29" O
5	1159295,673	1535907,507	9° 26' 20.54" N	75° 37' 37.81" O
6	1159299,661	1535914,244	9° 26' 20.76" N	75° 37' 37.67" O
7	1159320,806	1535913,587	9° 26' 20.74" N	75° 37' 36.98" O

Medidas y linderos

La ocupación se encuentra delimitada por las siguientes medidas y linderos:

1	Noreste	Playa Marítima / Aguas Marítimas	55
2	Sureste	Lote vacío/Valla proyecto Fountain Bléu	37
3	Suroeste	Aguas Marítimas / Playa Marítima	56
4	Noroeste	Aguas Marítimas	43

Total área ocupada: Mil cuatrocientos noventa y nueve coma ochenta y tres metros cuadrados (1499.83 m²).

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y SUS OBRAS.

En el momento de la inspección, realizada el día 13 de julio de 2017, se encuentra que el sector de playa se ha restituido aparentemente de manera voluntaria, observando que la mayoría de los kioscos que se encontraban hacia la base del espolón así como demás ocupaciones que se encontraban en este sector, ya no están ocupando dicha área, quedando únicamente 05 kioscos tipo parasol en madera y palma de

aproximadamente tres (03) metros de diámetro cada uno (7.07 m²) para un total de (35,35 m²) y un Kiosco de aproximadamente siete metros por cinco metros (35 m²), que al parecer según la información recolectada en campo fueron instalados por el señor Gildardo Zuluaga.

OTROS ASPECTOS RELEVANTES A CONSIDERAR

La identificación del terreno y las ocupaciones encontradas es tal y como quedó establecido en los numerales 3 y 4 del presente concepto.

Acuerdo a la inspección realizada, las coordenadas tomadas en la inspección y al estudio realizado/ la ocupación comprende un área total de Mil cuatrocientos noventa y nueve coma ochenta y tres metros cuadrados (149933 m²), las construcciones un área total de setenta coma treinta y cinco metros cuadrados (70,35 m²) ubicados sobre un terreno que tiene características técnicas de playa marítima de acuerdo con lo descrito en el artículo 167 del Decreto Ley 2324 de 1984.*

CONCEPTO

Teniendo en cuenta la inspección in situ realizada por funcionarios del Área de Litorales de esta Capitanía de Puerto el día 13 de julio de 2017, las coordenadas tomadas y los estudios realizados al área ocupada presuntamente por los señores Ingrid Pardo García, Carmen Teresa Murillo Garda, Gildardo Zuluaga y Guillermo Garrido en el segundo espolón al norte del sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera, municipio de Coveñas, Sucre, el Área de Litorales se permite manifestar lo siguiente:

El área descrita en el numeral 3 del presente concepto, está comprendida por un total de mil cuatrocientos noventa y nueve coma ochenta y tres metros cuadrados (1499.83 m²) ubicados sobre un terreno que tiene características técnicas de playa marítima bienes de uso público de la Nación bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima, de acuerdo con lo descrito en el artículo 167 del Decreto Ley 2324 de 1984.

Las construcciones relacionadas en el numeral 4, las cuales se encuentran dentro del predio en mención comprenden un área total de setenta coma treinta y cinco metros cuadrados (70,35 m²).

La Capitanía de Puerto de Coveñas no ha emitido ningún tipo de autorización, permiso temporal o concesión para la instalación de kioscos en el sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera... (...)

Así las cosas, se puede identificar, que en efecto, actualmente continúan las ocupaciones irregulares en las playas ubicadas en el sector denominado “de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera” y esto respecto de una de las personas que precisamente se relacionaron en la solicitud de intervención de la autoridad administrativa (fls. 7,8 y 9), esto es, el señor GILDARDO ZULUAGA, que según el informe rendido por la DIMAR, ha instalado varios asentamientos dedicados al comercio y ventas al público (sin permiso y/o licencia de funcionamiento), estos son; kioscos tipo parasol en madera y palma, por lo cual, teniendo claro esto, es menester entrar a precisar según las competencias de las autoridades accionadas, a cual le corresponde adoptar las medidas pertinentes para hacer cesar la vulneración, en este caso, del derecho al goce del espacio público.

- **De las competencias del ente territorial (municipio de Coveñas).**

Sea lo primero advertir, tal como se anunciaba anteriormente, que el artículo 82 de la Constitución Política, señala que, *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*, mientras que el artículo 63 *ibídem*³⁹, dispone que *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*.

En función de lo anterior, señaló el artículo 314⁴⁰ de la C.N., que, en cada municipio habría un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que sería elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro años, el cual según el artículo 315 *ídem*, tendría entre otras las siguientes atribuciones:

“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

³⁹ Reglamentado por la Ley 1675 de 2013.

⁴⁰ Artículo modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002, artículo 3º.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen”.

Como desarrollo del anterior precepto constitucional, la Ley 136 de 1994, dispuso en su artículo 84, que, en cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial, así también, sería la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo

A su turno el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016⁴¹, señaló en cuanto a los alcaldes, que éstos son la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio y en tal condición, les corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.

Disponiendo además, en su artículo 205 lo siguiente:

“Artículo 205. Atribuciones del alcalde. Corresponde al alcalde:

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.

...

15. Conocer de los asuntos a él atribuidos en este Código y en la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar.

(...)

Parágrafo 2°. La Dirección General Marítima coadyuvará a la autoridad local competente en las medidas administrativas necesarias para la recuperación de playas y terrenos de baja mar. (Destacado de la Sala).

Adicionalmente, la Ley 9ª de 1989 (por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes), dispuso, en cuanto concierne a este caso, lo siguiente:

- a. Relacionó los terrenos de bajamar como parte del espacio público de la ciudad (art. 5.º) , desde luego los que estén situados dentro de su ámbito territorial;
- b. Estableció sanciones para la ocupación permanente de los bienes de uso público, en general (art. 66, literal d.); y sometió al control de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo tanto los actos sancionatorios como aquellos «mediante los cuales se ordena la suspensión de obra, y la restitución de vías

⁴¹ “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

públicas de que trata el Código Nacional de Policía» (art. 67).

- c. Facultó a los alcaldes para iniciar de oficio la acción encaminada a la restitución de los bienes de uso público, y concretamente, para expedir las órdenes de desocupación o lanzamiento (art. 69).

En ese orden, se puede arribar a la conclusión, que los procesos policivos de restitución de bienes de uso público son competencia en primera medida, del alcalde quien la ejerce en su condición de jefe de la administración local.

- **De las competencias de la Autoridad Marítima Portuaria (DIMAR).**

Conforme las previsiones del Decreto 2324 de 1984, la Dirección General Marítima es una dependencia interna del Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, que tiene a su cargo la ejecución de la política del Gobierno en materia marítima y por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas (art. 1º y 4º).

A su vez, en su artículo 5º relaciona los terrenos de bajamar entre los bienes de uso público, y atribuye competencia a ésta autoridad para regular, autorizar y controlar la concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas «y demás bienes de uso público» en las áreas de su jurisdicción (numeral 21); asimismo, la faculta para fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción (numeral 27).

Entre sus funciones, la DIMAR tiene a su cargo *“autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción”* y, además, con respecto a tales bienes, dicho organismo tiene el deber de hacer respetar los derechos de la Nación e impedir su ocupación de hecho

Por otra parte, sobre la recuperación de bienes de uso público de parte de la DIMAR, la jurisprudencia del Tribunal Rector de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha precisado que pese a que a los alcaldes les corresponde defender los bienes de uso público que integran el espacio público, tal circunstancia *“no sirve de sustento para alegar la incompetencia de las Capitanías de Puerto y de la Dirección General Marítima para adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la recuperación de los bienes bajo su vigilancia”*⁴², toda vez que, *“en definitiva, la DIMAR tiene la potestad de*

⁴² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Sentencia del 11 de julio de 2003, Expediente núm. 8326, Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

*recuperar mediante acto administrativo unilateral los bienes de uso público de su jurisdicción*⁴³

Por lo tanto, en atención a que el asunto que en esta oportunidad ocupa la atención del Tribunal gira en torno al asentamiento de kioscos tipo parasol en madera y palma dedicados al comercio y ventas al público, en zonas playeras, y que respecto de esta especial categoría de bienes la DIMAR tiene a su cargo el otorgamiento de autorizaciones administrativas, la defensa de tales bienes y la recuperación de los mismos, no cabe duda de la existencia de fundamentos normativos, funcionales y fácticos que justifican la legitimación material de dicho órgano administrativo y, por tanto, ante la eventual vulneración del derecho al goce efectivo del espacio público, se deberán impartir ordenes en el comité de verificación como en ejercicio de actividades propias del ámbito de su competencia funcional, con el objetivo de que no se vuelvan a generar situaciones como las que dieron origen a la presente acción popular.

- DE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS INVOCADOS Y LAS ÓRDENES A IMPARTIR:

Como se pudo observar de los acápites anteriores, es un hecho cierto y así se pudo constatar, que en la actualidad el derecho colectivo al goce efectivo de los bienes de uso público entendiéndose sobre el particular, las playas situadas en el sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera, municipio de Coveñas, Sucre, está siendo vulnerado por particulares que ejercen el comercio a través de asentamientos públicos (kioscos) sin permisos y/o licencias de funcionamiento, y esto con pleno conocimiento de las autoridades administrativas, lo que configura como tal la vulneración del derecho pretendido.

En ese orden, de manera clara, consagra el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, que corresponde al juez en la sentencia tomar las medidas necesarias que estarán constituidos por una orden de hacer o no hacer, precisando la conducta a cumplir, a fin de proteger los derechos vulnerados y prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dan lugar a la vulneración.

Por lo anterior, se **ordenará:**

1. AI ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE **RESTITUIR** el espacio público ocupado por los particulares dedicados al comercio público, asentados

⁴³CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Sentencia del 8 de mayo de 2006, Radicación núm. 52001-23-31-000-2000-00208-01, Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

en el sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera, municipio de Coveñas, Sucre.

2. AI ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE, para que luego de efectuadas las acciones tendientes a la restitución las playas del sector en mención, brinde el debido acompañamiento a los particulares comerciantes allí asentados para que legalicen los permisos de funcionamiento respectivo, dentro del marco de sus competencias y en lo debidamente permitido por la ley, o en su defecto, lograr la reubicación de los mismos.
3. AI ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE, para que solicite el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo Regional de Sucre, la Personería municipal de Coveñas-Sucre, el Inspector de Policía y demás autoridades que considere necesarias, en el proceso de restitución del sector playero ubicado Boca de la Ciénaga de la Caimanera, municipio de Coveñas, Sucre.
4. El cumplimiento de las órdenes impartidas deberá iniciarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, sin sobrepasar el lapso de un (1) año, término dentro del cual el Alcalde del municipio de Coveñas-Sucre debe realizar todas las acciones pertinentes para la debida restitución de los sectores afectados con la anterior medida y el debido proceso de legalización de los permisos a que haya lugar.
5. ORDENAR al DIRECTOR DE LA DIRECCION GENERAL MARITIMA – DIMAR que, ejecutoriada la presente providencia, inicie la regulación, autorización, y control en las áreas de litorales, playas y terrenos de bajamar objeto de la presente acción popular, donde se encuentran asentados los establecimientos de comercio en el sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera en cumplimiento de las funciones determinadas en los numerales 21 y 22 del artículo 5ª del Decreto 2324 de 1984.
6. CONMINAR al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE y al DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA – DIMAR, que dentro de la órbita de sus funciones, ejerzan la vigilancia necesaria en los sectores restituidos, para evitar nuevas invasiones del espacio público y deterioro del medio ambiente y equilibrio ecológico, así como la prevención de desastres previsibles técnicamente.
7. Para verificar el seguimiento a las acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones que nacen en la presente providencia, se ordena la integración de un COMITÉ DE VERIFICACIÓN, en los términos del artículo 34 de la Ley 472

de 1998, el cual estará integrado por: el actor de la presente acción popular, Ricardo José Cabrales Castillo o un representante del mismo; un representante de la Personería Municipal de Coveñas Sucre; un representante de la Defensoría del Pueblo; un Representante del Municipio de Coveñas-Sucre, un Representante de la Dirección General Marítima – DIMAR; y el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación.

Ahora bien, en lo que respecta a la supuesta afectación del derecho al medio ambiente a través del goce efectivo de un ambiente sano, su vulneración no se logró probar en la presente acción, motivo por el cual habrá de resolverse de manera negativa, las pretensiones tendientes a su amparo.

- De la compulsión de copias

Teniendo en cuenta el trámite y desarrollo procesal de la presente acción constitucional, para este Tribunal, la conducta displicente del Alcalde del municipio de Coveñas-Sucre, al no hacerse parte dentro del proceso, pues no contestó la demanda, no atendió a los requerimientos del despacho, no asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento, siendo esto una obligación legal contenida en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998⁴⁴, aunado, a que no presentó las respectivas excusas de su inasistencia, atenta contra el debido ejercicio de la función pública⁴⁵, razón por la cual, dispone el despacho que por la Secretaría de esta Corporación se proceda a compulsar copias de la presente providencia junto con la copia del acta escrita de pacto de cumplimiento y la copia tomada en medio audiovisual, en fecha 28 de junio de 2017 (folio 211 a 215), a la Procuraduría Provincial de Sincelejo para lo de su competencia, por la inasistencia del alcalde municipal de Coveñas Sucre, a la audiencia especial de pacto de cumplimiento y su falta de diligencia al no concurrir en el presente trámite para defender del intereses del ente territorial.

⁴⁴ Artículo 27º.- Pacto de Cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurra en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presentan prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

⁴⁵ En cuanto al deber funcional de los servidores públicos, ha dicho la jurisprudencia, que éste se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones (CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Sentencia del 12 de mayo de 2014.).

- Del incentivo económico.

Respecto del reconocimiento del incentivo del incentivo económico, aun cuando en la demanda no fue solicitado, precisa la Sala, que atendiendo a que este punto fue derogado por la ley, no habrá lugar a su reconocimiento.

-Del reconocimiento de personería.

En este punto, se procederá a reconocer personería adjetiva al abogado Juan Miguel Navarro Navarro, identificado con la T.P. No. 131.996 del C.S. de la J., para actuar en nombre y representación del Municipio de Coveñas-Sucre, conforme al memorial poder obrante a folio 258 del expediente.

- De la condena en costas.

No hay lugar a condenar en costas en este asunto, por cuanto no se encuentra, demostrados los supuestos señalados en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, esto es, temeridad o mala fe de las partes al interior del proceso.

3. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE vulnerado el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, alegado como vulnerado por el actor popular, con base en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, **se impartirán las siguientes órdenes:**

- AI ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE **RESTITUIR** el espacio público ocupado por los particulares dedicados al comercio público, asentados en el sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera, municipio de Coveñas, Sucre.
- AI ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE, para que luego de efectuadas las acciones tendientes a la restitución las playas del sector en mención, brinde el debido acompañamiento a los particulares comerciantes allí

asentados para que legalicen los permisos de funcionamiento respectivo, dentro del marco de sus competencias y en lo debidamente permitido por la ley, o en su defecto, lograr la reubicación de los mismos.

- Al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE, para que solicite el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo Regional de Sucre, la Personería Municipal de Coveñas, el Inspector de Policía y demás autoridades que considere necesarias, en el proceso de restitución del sector playero ubicado Boca de la Ciénaga de la Caimanera, municipio de Coveñas, Sucre.
- El cumplimiento de las órdenes impartidas deberá iniciarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, sin sobrepasar el lapso de un (1) año, término dentro del cual el Alcalde del municipio de Coveñas-Sucre debe realizar todas las acciones pertinentes para la debida restitución de los sectores afectados con la anterior medida y el debido proceso de legalización de los permisos a que haya lugar.
- ORDENAR al DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA – DIMAR que, ejecutoriada la presente providencia, inicie la regulación, autorización, y control en las áreas de litorales, playas y terrenos de bajamar objeto de la presente acción popular, donde se encuentran asentados los establecimientos de comercio en el sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera en cumplimiento de las funciones determinadas en los numerales 21 y 22 del artículo 5ª del Decreto 2324 de 1984.
- CONMINAR al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE y al DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA – DIMAR, que dentro de la órbita de sus funciones, ejerzan la vigilancia necesaria en los sectores restituidos, para evitar nuevas invasiones del espacio público y deterioro del medio ambiente y equilibrio ecológico, así como la prevención de desastres previsibles técnicamente.
- Para verificar el seguimiento a las acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones que nacen en la presente providencia, se ordena la integración de un COMITÉ DE VERIFICACIÓN, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: el actor de la presente acción popular, Ricardo José Cabrales Castillo o un representante del mismo; un representante de la Personería Municipal de Coveñas Sucre; un representante de la Defensoría del Pueblo Regional de Sucre; un Representante del Municipio de Coveñas-Sucre, un Representante de la Dirección General Marítima – DIMAR; y el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación.

TERCERO: Deniéguese las pretensiones de la demanda, tendientes al amparo al derecho al medio ambiente, por lo previamente motivado.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Para los fines indicados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por secretaría REMÍTANSE las copias pertinentes a la Defensoría del Pueblo Regional de Sucre. De una vez se autoriza la expedición de las copias auténticas que las partes soliciten de la presente providencia.

SEXTO: COMPÚLSESE copias con destino Procuraduría Provincial de Sincelejo para lo de su competencia, por la inasistencia del alcalde municipal de Coveñas Sucre, a la audiencia especial de pacto de cumplimiento y su falta de diligencia al no concurrir en el presente trámite para defender del intereses del ente territorial. **Anéxese** copia de esta providencia y copia del acta escrita de pacto de cumplimiento y la copia tomada en medio audiovisual, en fecha 28 de junio de 2017.

SÉPTIMO: RECONÓZCASE personería adjetiva al abogado Juan Miguel Navarro Navarro, identificado con la T.P. No. 131.996 del C.S. de la J., para actuar en nombre y representación del Municipio de Coveñas-Sucre, conforme al memorial poder obrante a folio 258 del expediente.

OCTAVO: En firme este fallo, CANCELÉSE su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N°50

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA