



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** Medio de control de protección de derechos e intereses colectivos

**Núm. único de radicación:** 700012333000201600328-01

**Actor:** Ricardo José Cabrales Castillo

**Demandados:** Municipio de Coveñas y Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas

**Asunto:** Resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en un proceso de protección de los derechos e intereses colectivos

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima -DIMAR contra la sentencia de 9 de abril de 2018 proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre<sup>1</sup>.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda**

1. El señor Ricardo José Cabrales Castillo presentó demanda en ejercicio del respectivo medio de control contra el Municipio Coveñas y la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas, con el objeto de obtener la protección del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, presuntamente vulnerado por las entidades accionadas.

---

<sup>1</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEPRUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal.



## Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

*“[...] Mediante el ejercicio de esta Acción de carácter Constitucional y por estar dentro de los eventos a que ella se refiere, pido a usted:*

**PRIMERO:** *Que mediante Sentencia, se ordene a la Capitanía del Puerto de Coveñas y a la Alcaldía del Municipio de Coveñas, a través de sus representantes legales, que dentro del plazo que el H. Tribunal tenga a bien fijar, procedan a adelantar las 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 y ubicación se relacionan en el oficio No. 19201300594 del 23 de mayo de 2013 dirigido por el señor Capitán del Puerto de Coveñas al Alcalde de ese mismo municipio y por todas aquellas personas no incluidas en él que en adelante sean identificadas.*

**SEGUNDO:** *Que se advierta a los funcionarios obligados sobre las sanciones a que puede dar lugar el incumplimiento de lo ordenado [...].”*

## Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. Afirmó que las playas del Municipio de Coveñas, en especial, en el sector Boca de la Ciénaga de la Caimanera, han sido ocupadas por particulares que han realizado construcciones permanentes (kioscos), sin que medie ninguna autorización expedida por las autoridades competentes.

3.2. Precisó que es competencia de la Dirección General Marítima -DIMAR vigilar y controlar el uso público a que están destinadas las playas y terrenos de bajamar en su jurisdicción. En igual sentido, afirmó que corresponde a los alcaldes municipales ejercer la vigilancia y defensa de los bienes de uso público y del medio ambiente.

## Actuaciones en primera instancia

4. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Sucre profirió auto de 9 de marzo de 2017<sup>3</sup> en el que resolvió: i) admitir la demanda; ii) notificar personalmente a las partes; e iii) informar a los miembros de la comunidad a través de un medio masivo de comunicación.

5. La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima – DIMAR presentó de manera extemporánea escrito de contestación de la demanda,

<sup>2</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 22 y siguientes.

<sup>3</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 25 y siguientes.



razón por la cual el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Sucre profirió auto de 30 de mayo de 2017 mediante el cual resolvió tener la demanda por no contestada, decisión contra la cual la entidad interpuso recurso de reposición que fue resuelto en providencia de 27 de junio de 2017, proferida en el trámite de la audiencia de pacto de cumplimiento<sup>4</sup>, en el sentido de confirmar la decisión.

6. El Municipio de Coveñas no contestó la demanda.

### Otras actuaciones

7. El Tribunal Administrativo de Sucre llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento el día 27 de junio de 2017, la cual declaró fallida por la inasistencia de la parte actora y del Alcalde o delegado del Municipio de Coveñas<sup>5</sup>.

8. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Sucre mediante auto proferido el 27 de junio de 2017 decretó dos pruebas de oficio consistentes en oficiar a la Dirección General Marítima -DIMAR y al Municipio de Coveñas para que allegaran al expediente información sobre la existencia de construcciones en la zona objeto de la acción popular, el otorgamiento de permisos y la verificación del funcionamiento de establecimientos de comercio<sup>6</sup>.

9. Durante el trámite de la primera instancia las partes guardaron silencio durante la etapa de presentación de alegatos de conclusión y, el Ministerio público presentó concepto en el que solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda.

### Sentencia proferida, en primera instancia

10. La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre profirió sentencia el 9 de abril de 2018, en la que resolvió lo siguiente<sup>7</sup>:

*"[...] 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:**

<sup>4</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 211 y siguientes.

<sup>5</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 213 y siguientes.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 263 y siguientes.



- *AL 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 (sic) 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.*
- *AI ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COVENAS-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 5 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 secretaria 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 el interés 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, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI [...].”

### **Consideraciones del Tribunal**

11. El Tribunal consideró que se encontraba probado en el expediente la existencia de asentamientos públicos (kioscos) sin permisos y/o licencias de funcionamiento en la zona de playa marítima del Municipio de Coveñas, en el Sector Boca de la Ciénaga de la Caimanera, situación que fue informada al Municipio, tanto por el actor popular como por la Capitanía de Puerto de Coveñas.

12. Sostuvo que los procesos policivos de restitución de bienes de uso público son competencia, en primera medida, del Alcalde Municipal; autoridad que ejerce su condición de jefe de la Administración local.

13. Frente a la competencia de la Dirección General Marítima – DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas consideró lo siguiente<sup>8</sup>:

*“[...] 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 órdenes en el comité de verificación como en ejercicio de actividades propias del ámbito de su competencia funcional, con el objeto de que no se vuelvan a generar situaciones como las que dieron origen a la presente acción popular [...]”.*

### **Solicitud de nulidad de la sentencia proferida, en primera instancia**

14. La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima – DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas<sup>9</sup> presentó escrito de 30 de mayo de 2018

<sup>8</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 281 y siguientes.

<sup>9</sup> Mediante apoderado judicial.



en el que solicitó declarar la nulidad por indebida notificación de la sentencia proferida, en primera instancia.

15. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Sucre profirió auto de 11 de diciembre de 2020 mediante el cual resolvió declarar la nulidad procesal del acto de notificación personal de la sentencia de 9 de abril de 2018 y, tener por surtida por conducta concluyente la notificación de la referida sentencia precisando que el término para interponer el recurso de apelación comenzaba a computarse desde la notificación de la providencia que declaró la nulidad procesal.

### **Recurso de apelación**

#### **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima – DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas**

16. La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima – DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas<sup>10</sup> presentó escrito de 18 de diciembre de 2020<sup>11</sup>, en el que solicitó revocar la sentencia proferida, en primera instancia, y su desvinculación de la acción de la referencia.

17. Fundamentó el recurso de apelación en la falta de competencia de la autoridad marítima para ejecutar acciones tendientes a la restitución física de los bienes de uso público.

18. Reiteró que la entidad mediante oficio núm. 19201300594 MD-DIMAR. CP09-ALITMA de 23 de mayo de 2013, solicitó al Alcalde del Municipio de Coveñas que ejecutara “[...] *las acciones policivas pertinentes para evitar la proliferación de este tipo de construcciones, así como también la restitución de las áreas intervenidas por particulares, toda vez que se considera en su totalidad un bien (sic) uso público constituido por playa marítima [...]*”.

19. Adujo que la competencia del Municipio para ejecutar acciones de policía tendientes a la restitución física de los bienes de uso público se fundamenta en: i) los numerales 1 y 2 del artículo 315 de la Constitución Política; ii) los artículos 1.º y 5.º del Decreto 640 de 16 de marzo de 1937, reglamentario del artículo 208 de la Ley 4.ª de 1913; y iii) el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>10</sup> Mediante apoderado judicial.

<sup>11</sup> Cfr. Índice 21 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Ingreso con número único de radicación de primera instancia. Archivo denominado: 70001233300020160032800\_ACT\_AGREGARMEMORIAL\_1022021100638am\_3dead9d22baa45e49038b81e2ac19567.pdf(.pdf) NroActua 21.



20. Manifestó que en la zona denominada Boca de la Ciénaga de la Caimanera existen ocupaciones correspondientes a los kioscos sobre terrenos de playa marítima, situación que fue informada al Municipio por parte de la Capitanía de Puerto a través del mencionado oficio, por ser el primero la autoridad competente para otorgar permisos temporales y ejecutar las acciones para la restitución material de ese bien de uso público.

### ***Concesión del recurso de apelación***

21. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Sucre profirió auto de 7 de julio de 2022<sup>12</sup>, mediante el cual concedió el recurso de apelación presentado por la Dirección General Marítima – DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas contra la sentencia proferida, en primera instancia.

### **Actuaciones en segunda instancia**

22. El Despacho sustanciador profirió auto de 9 de marzo de 2023<sup>13</sup> mediante el cual admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia.

23. La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado presentó escrito de 29 de marzo de 2023<sup>14</sup> en el que solicitó confirmar la sentencia proferida, en primera instancia, con fundamento en que a la Dirección General Marítima – DIMAR -Capitanía de Puerto de Coveñas no le fue impartida la orden de restituir físicamente el bien de uso público ocupado indebidamente.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

24. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la protección a las playas marítimas como bienes de uso público; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la competencia de la Dirección General Marítima -DIMAR para la recuperación de zonas de playa marina; vii) el marco normativo y desarrollo

<sup>12</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 003AutoConcede.

<sup>13</sup> Cfr. índice 13 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ.

<sup>14</sup> Cfr. índice 21 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: 26\_MemorialWeb\_Concepto(.pdf) NroActua 21.



jurisprudencial sobre las facultades del juez popular; y viii) el análisis del caso concreto.

### Competencia de la Sala

25. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019<sup>15</sup>, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el 150 de la Ley 1437, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los Tribunales Administrativos en el trámite de las acciones populares.

26. Vistos los artículos 320<sup>16</sup> y 328<sup>17</sup> de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>18</sup>, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae el recurso interpuesto por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas.

27. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

### Problemas jurídicos

28. La Sala deberá determinar, con fundamento en el recurso de apelación:

28.1. Si en la sentencia proferida, en primera instancia, se impartió la orden a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas de restituir físicamente las playas del sector Boca de la Ciénaga de la Caimanera en el Municipio de Coveñas.

<sup>15</sup> Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado

<sup>16</sup> “[...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”

<sup>17</sup> “[...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”

<sup>18</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.



28.2. Si la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas tiene competencia para iniciar la regulación, autorización y control en las playas del sector Boca de la Ciénaga de la Caimanera en el Municipio de Coveñas

29. Y, en ese sentido, establecer si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 9 de abril de 2018 proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos**

30. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] *de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]*”.

31. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, que define las acciones populares como “[...] *los 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 [...]*”.

32. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

33. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

34. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] *quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que*



*ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”<sup>19</sup>.*

35. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) 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; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por *“toda persona”*, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) 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.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**

36. Antes de la Constitución política de 1991, el marco normativo sobre los bienes de uso público se encontraba contenido en el Código Civil. En efecto, el artículo 674 del *ejusdem* establece que son bienes de uso público aquellos cuyo *“[...] 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 [...]”*.

37. Por su parte y en relación con el espacio público, el artículo 5.º de la Ley 9 del 11 de enero de 1989<sup>20</sup>, señala:

***“[...] [A]rtículo 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***

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP).

<sup>20</sup> *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*.



***necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.***

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, 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 bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]" (Destacado fuera del texto).*

38. Posteriormente, el Constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional; decisión que en criterio de la Corte Constitucional es compatible con el Estado Social de Derecho. Al respecto, en la sentencia C-265 de 2002<sup>21</sup>, la alta Corte consideró que “[...] [s]in duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como **la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes [...]**” (Destacado fuera del texto).

39. El artículo 63 de la Constitución Política señala que “[...] [L]os 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 [...]”.

40. El artículo 82 de la Constitución Política, prevé que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “[...] *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. [...]*”.

41. El derecho constitucional al espacio público, examinado en su dimensión autónoma, es de carácter colectivo y puede ser protegido por medio de las acciones populares. Dicho derecho está instituido expresamente en los artículos 82 y 88 de la Constitución Política bajo el título de los “*Derechos Colectivos y del Ambiente*”.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sala Plena (16 de abril de 2002). Sentencia C-265 de 2002. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].



42. De allí que para los efectos de esta providencia, sea pertinente enunciar los rasgos relevantes del espacio público, conforme a los ya citados artículos 82 y 88 de la Constitución Política, así:

42.1. Es deber del Estado, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público.

42.2. Es deber del Estado y de sus autoridades, velar por su destinación al uso común.

42.3. Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular.

42.4. Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.

42.5. Es un derecho e interés colectivo.

43. Así las cosas, el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la protección a las playas marítimas como bienes de uso público**

44. Vistos: i) el artículo 63 de la Constitución Política, sobre la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público; ii) el artículo 166 del Decreto núm. 2324 de 18 de septiembre de 1984<sup>22</sup>, sobre la prohibición de transferir a cualquier título a particulares las playas por ser bienes de uso público; y iii) el artículo 5.º de la Ley 9 de 11 de enero de 1989<sup>23</sup>, adicionado por el artículo 138 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>24</sup>, sobre la definición de las playas marinas, como bienes de uso público.

45. De acuerdo a lo previsto en el artículo 166 del Decreto 2334 de 1984 las playas son bienes de uso público, intransferibles a cualquier título a los particulares,

<sup>22</sup> "Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria".

<sup>23</sup> "[...] por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones [...]".

<sup>24</sup> "[...] Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones [...]".



quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones reglamentarias. En todo caso, dichos permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo y el subsuelo.

46. Adicionalmente, en concordancia con el artículo 5.º de la Ley 9 de 1989<sup>25</sup>, las playas marinas hacen parte del espacio público de la ciudad y, por su naturaleza, uso o afectación, deben destinarse a satisfacer necesidades urbanas colectivas que trasciendan los límites de los intereses individuales de los habitantes.

47. La jurisprudencia de esta Sección ha considerado que las playas son bienes de uso público, como se observa a continuación<sup>26</sup>:

*“[...] 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 inembargables.*

*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 subsuelo [...]”. (Destacado fuera del texto).*

48. La Sala considera que la protección del derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público se garantiza, en el caso concreto, a través de la salvaguarda de las playas marinas en el sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera contra la amenaza generada por la ocupación de esa zona con kioscos construidos con madera y palma sin la autorización expedida por la autoridad competente, en una zona que por su naturaleza de bien de uso público, es para el uso y disfrute colectivo.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la competencia de la Dirección General Marítima -DIMAR para la recuperación de zonas de playa marina**

49. Vistos los artículos 2.º y 5.º, en especial, los numerales 21 y 27, del Decreto 2324 de 1984, sobre la jurisdicción, regulación, autorización y control de

<sup>25</sup> Adicionado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Sentencia de 18 de mayo de 2017; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Número único de radicación: 130012331000201100315-01(AP).



concesiones y permisos en playas, así como la competencia de la Dirección General Marítima -DIMAR para adelantar y fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción.

50. De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.º del Decreto 2324 de 1984, la Dirección General Marítima -DIMAR ejerce su jurisdicción en litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar. Igualmente, los numerales 21 y 27 del artículo 5.º de la norma referida establecen como funciones de la DIMAR las de “[...] 21. Regular, 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 “[...] 27. Adelantar y fallar las investigaciones por [...] construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria [...] e imponer las sanciones correspondientes [...]”.

51. Esta Sección ha considerado, en materia de competencia de la Dirección General Marítima -DIMAR en asuntos relacionados con la ocupación ilegal de playas, lo siguiente<sup>27</sup>:

*“[...] respecto de la Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR, la Sala advierte lo siguiente:*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto – Ley 2324 de 1984, la Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR, es una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional que ejecuta la política gubernamental en materia marítima y tiene por objeto la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas.*

***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<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>.***

*Precisamente, en relación con la recuperación de bienes de uso público por parte de la DIMAR, la Sección Primera del Consejo de Estado 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<sup>30</sup>, toda vez que, [e]n definitiva, la DIMAR tiene –*

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Sentencia de 18 de mayo de 2017; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Número único de radicación 130012331000201100315-01(AP).

<sup>28</sup> Decreto Ley 2324 de 1984, artículo 2.

<sup>29</sup> Decreto Ley 2324 de 1984, artículo 178.

<sup>30</sup> 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.



**como lo ha dicho la Sala- la potestad de recuperar mediante acto administrativo unilateral los bienes de uso público de su jurisdicción**<sup>31</sup>.

*Por lo tanto, en atención a que el asunto que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala gira en torno al asentamiento de dos comunidades en terrenos identificados como zona de bajamar 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 [...]” (Destacado fuera de texto).*

52. La Sala considera que la Dirección General Marítima -DIMAR tiene, entre otras funciones, la de adelantar, fallar e imponer sanciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción. También tiene la función de regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las playas. Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Sección ha sostenido que corresponde a la DIMAR otorgar las licencias sobre playas, protegerlas y recuperarlas.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las facultades del juez popular**

53. Visto el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual establece “[...] *La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. [...]”.*

54. La Sección Primera del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia<sup>32</sup>, ha considerado sobre los poderes del juez popular, “[...] *resulta de gran importancia*

<sup>31</sup> Consejo 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.

<sup>32</sup> Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, Sentencia de 18 de marzo de 2014, proceso identificado con el número único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Sentencia de 21 de agosto de 2020, proceso identificado con el número único de radicación 13001-23-33-000-2017-00987-01 (AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, Sentencia de 15 de mayo de 2014, proceso identificado con el número único de radicación 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).



*precisar que de acuerdo con la Ley reguladora de la acción popular, la misma se ejerce 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 si ello fuere posible- (Artículo 2 Ley 472 de 1998 / Artículo 144 Ley 1437 de 2011)-, cuando quiera que por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sean violados o amenazados – (Artículo 9 Ley 472 de 1998) -. Casos en los que corresponde al juez adoptar las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible -(Artículo 34 Ley 472 de 1998), de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exige el artículo 88 constitucional. [...]. Ciertamente, en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos. [...]. Lo anterior guarda coherencia con el artículo 2º de la Constitución Política al establecer que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares [...].” (Destacado incluido en el texto).*

### **Análisis del caso concreto**

55. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

56. La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre consideró que se encontraba vulnerado el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público al considerar probada la existencia de asentamientos públicos (kioscos) sin permisos y/o licencias de funcionamiento en la zona de playa marítima del Municipio de Coveñas, en el Sector Boca de la Ciénaga de la Caimanera, por lo que, entre otras cosas, ordenó al Municipio restituir el espacio público ocupado por particulares dedicados al comercio asentados en el mencionado sector y, a la Dirección General Marítima -DIMAR iniciar la regulación, autorización y control en las playas objeto de protección constitucional.



57. La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima - DIMAR presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, el cual fundamentó en la falta de competencia de la autoridad marítima nacional para ejecutar acciones tendientes a la restitución física de los bienes de uso público, competencia que a juicio del apoderado judicial de la entidad, está en cabeza exclusivamente del Municipio de Coveñas, a través del Alcalde y, que en todo caso, la Capitanía de Puerto de Coveñas informó al Municipio la existencia de construcciones denominadas kioscos en los que se realizan actividades comerciales en el sector conocido como Boca de la Ciénaga de la Caimanera, en playas de ese Municipio.

58. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 9 de abril de 2018.

### ***Respecto del análisis del material probatorio obrante en el expediente***

59. Obra en el expediente copia del documento identificado con número 19201300594 MD-DIMAR-CP09-ALTIMA de 23 de mayo de 2013, suscrito por el Capitán de Puerto de Coveñas y dirigido al Alcalde Municipal de Coveñas, en el que se manifestó lo siguiente<sup>33</sup>:

***“[...] [C]on toda atención me dirijo al señor Alcalde Municipal de Coveñas, con el fin de comunicarle que teniendo en cuenta el compromiso adquirido en la reunión de Consejo Seguridad llevada a cabo el día 10 de enero del presente año en las instalaciones de ese despacho, la cual está relacionada con la realización de un censo de los kioscos que se encuentran construidos sin permiso de las autoridades competentes sobre la playa marítima en la jurisdicción del municipio de Coveñas, me permito hacer la siguiente relación de los kioscos que fueron inspeccionados por el personal técnico del área de litorales de esta Capitanía de Puerto en las zonas No 1, 2, 3, 4, en el sector de la Boca de la Ciénaga hasta Puerto Viejo del municipio de Coveñas, detallados así:***

***[...]***

***Acuerdo (sic) a lo anterior, en el sector La Martha se encontraron 306 kioscos; en complemento a esto anteriormente se había llevado a cabo el censo en el sector de la segunda ensenada, lo cual fue informado con oficio No. 19201300328 del 3 de abril de 2013, mediante el cual se reportaron 520***

<sup>33</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_700012333000201600328(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 65 y siguientes.



**kioscos, para un total actual de 826 kioscos censados en los dos sectores mencionados del municipio de Coveñas.**

[...]

**Igualmente, de la información obtenida en campo se pudo verificar que ninguna de las personas que aparecen como presuntos propietarios de los kioscos, tienen permiso de las autoridades competentes, motivo por el cual y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 132 del Código Nacional de Policía que establece: "Cuando se trate de la Restitución de bienes de uso público, como vías urbanas o rurales, los alcaldes, una vez establecido por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días" (cursiva fuera de texto), esta Capitanía de Puerto se permite solicitar a su Despacho se ordenen las acciones policivas pertinentes para evitar la proliferación de este tipo de construcciones, así como también la restitución de las áreas intervenidas por particulares en la zona antes mencionada, toda vez que se considera en su totalidad un bien de uso público constituido por playa marítima [...]"**. (Destacado fuera del texto).

60. Copia del documento identificado con número 19201600618 MD-DIMAR-CP09-ARAP de 13 de mayo de 2016 suscrito por el Capitán de Puerto de Coveñas y dirigido al actor popular en el que se indicó<sup>34</sup>:

*"En relación a su comunicado del 03 de mayo de 2016, radicada bajo el No. 192016101357, mediante la cual solicita información si los señores INGRID PARDO GARCIA, CARMEN TERESA MURILLO GARCIA, GILDARDO ZULUAGA y GUILLERMO GARRIDO, 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 primero y segundo espolón del sector Norte del Puente de la ciénaga de la Caimanera, situados en las siguientes coordenadas geográficas: N 9° 26"14.86" - W 75° 37"36.90", el primero y N 90° 26"14.86" W 75° 37"41.53".*

**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 5°, 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*

<sup>34</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 62 y siguientes.



*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, 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 Políciva y competente Restituir Material y Físicamente los bienes de uso público de la Nación descritos en el mencionado oficio [...].*** (Destacado fuera del texto).

61. Copia del documento identificado con número 19201600625 de 16 de mayo de 2016 suscrito por el Capitán de Puerto de Coveñas, en el que responde un derecho de petición presentado por el actor popular de la siguiente manera<sup>35</sup>:

*"[...] [E]n respuesta a su solicitud con fecha 02 de mayo de 2016, radicada bajo el No. 192016101357 del 3 de mayo de 2016, mediante la cual solicita se informe:*

*"[...] 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 primero y segundo espolón del sector Norte del Puente de la ciénaga de la Caimanera, situados en las siguientes coordenadas geográficas: N 9° 26' 14.86" - W 75° 37' 36,90", el primero y N 90° 26' 14.86" - W 75° 37' 41.53", el segundo:*

**INGRID PARDO GARCIA**

<sup>35</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 53 y siguientes.



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 de los nombrados espolones, impidiendo el libre tránsito y disfrute de las personas en esos espacios, que por su naturaleza Constitucional y legal, son de uso público.*

*[...], encontrando estas construcciones como un obstáculo para lograr estos propósitos.*

*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 ecosistema [...].”*

*Con toda atención este despacho se permite dar respuesta de la siguiente forma:*

***De conformidad con el numeral 21 del artículo 5º del Decreto Ley 2324 de 1984, la Dirección General Marítima es la Autoridad Marítima Nacional que tiene por objeto dirigir, coordinar y controlar las actividades marítimas. 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.***

*Por su parte, los numerales 1 y 2 del artículo 3 del Decreto 5057 de 2009, disponen que corresponde a las Capitanías de Puerto, ejercer la Autoridad Marítima en su jurisdicción, promover, coordinar y controlar el desarrollo de las actividades marítimas, en concordancia con las políticas de la Dirección General además de hacer cumplir las leyes y disposiciones relacionadas con las actividades marítimas.*

*Así mismo, esta disposición, en el numeral 8 ibídem, contempla como parte de sus funciones, investigar y fallar de acuerdo con su competencia, aún de oficio, los siniestros y accidentes marítimos, las infracciones a la normatividad marítima que regula las actividades marítimas y la Marina Mercante Colombiana, **así como las ocupaciones indebidas o no autorizadas de los bienes de uso público bajo su jurisdicción, sin que exista duda alguna acerca de la competencia del suscrito Capitán de Puerto para adelantar la presente investigación.***

*[...]*

*Así, en concordancia con los postulados constitucionales, mediante la expedición del Decreto Ley 2324 de 1984, se facultó a la Dirección General Marítima para ejercer jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, **incluyendo playas y terrenos de bajamar**, todo de conformidad con el artículo 2º, norma que en los artículos 167, 168, y 169, define lo que se entiende por costa nacional, playa marítima, bajamar, terrenos de bajamar, y acantilado, establece 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.*

*En relación con las construcciones y ocupaciones ilegales en los bienes de uso público bajo jurisdicción, 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, 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.

**Nos permitimos informarle que para el año 2013, se realizó inspección a los kioscos que ocupan toda la zona de playa marítima del Municipio de Coveñas incluidos los relacionados en su solicitud. Acuerdo al oficio No. 19.19201300594 MD-DIMAR-CP09-ALITMA con fecha 23 de mayo de 2013, este despacho solicitó a la alcaldía Municipal de Coveñas representada por el Alcalde, como Máxima Autoridad Políciva y competente Restituir Material y Físicamente los bienes de uso público de la Nación descritos en el mencionado oficio [...]**. (Destacado fuera del texto).

62. Copia del documento identificado con número 19201501343 de 13 de noviembre de 2015<sup>36</sup> suscrito por el Encargado de las Funciones del Capitán de Puerto de Coveñas y dirigido al Alcalde Municipal de Coveñas en el que solicita "[...] ordenar las acciones policivas pertinentes para evitar la proliferación de este tipo de ocupaciones, así como también la restitución de los bienes de uso público de la Nación intervenidos por particulares en el sector antes mencionado [...]".

63. Copia del Concepto Técnico núm. CT-13-A-CP09-ALIT-613 de 21 de julio de 2017 elaborado por el Inspector de Litorales y el responsable del Área de Litorales y Áreas Marinas de la Capitanía de Puerto de Coveñas, el cual tiene por asunto: "Concepto técnico sobre ocupación de un lote de terreno con características técnicas de playa marítima ocupado presuntamente por los señores Ingrid Pardo

<sup>36</sup> Cfr. Índice 11 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: RECIBEP RUEBAS\_70001233300020160032(.zip) NroActua 11. 001CuadernoPrincipal, folio 232 y siguientes.



García, Carmen Teresa Murillo García, Gildardo Zuluaga y Guillermo Garrido en el segundo espolón del sector de la Boca de la Ciénaga de la Caimanera, Municipio de Coveñas, Sucre”, en el que se indicó lo siguiente:

*“[...] [E]n 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.***

#### 5. OTROS ASPECTOS RELEVANTES A CONSIDERAR

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

5.2 *Acuerdo (sic) 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 (1499,83 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.*

5.3 *Se anexa registro fotográfico de la situación actual del sector objeto de ocupación, inspección realizada el 13 de julio de 2017,*

#### 6. 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 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, el Área de Litorales se permite manifestar lo siguiente:*

6.1 *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.*

6.2 ***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).***

6.3 ***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 [...].*** (Destacado fuera del texto).

64. La Sala considera que de acuerdo con el material probatorio allegado al proceso y referenciado *supra*, es posible concluir lo siguiente:



64.1. Se desprende de las respuestas dadas por parte de la Capitanía de Puerto de Coveñas la existencia de una ocupación de la playa en el sector de Boca de la Ciénaga de la Caimanera en el Municipio de Coveñas, por parte de terceras personas que ejercen el comercio en kioscos construidos con madera y palma, sin contar con autorización emitida por parte de la autoridad competente.

64.2. La Sala evidencia que la situación de ocupación ilegal es conocida por la Dirección General Marítima – DIMAR y el Municipio de Coveñas, toda vez que la primera de las entidades contestó las peticiones elevadas por el actor popular y allegó informe técnico decretado por el Tribunal en el trámite de la audiencia de pacto de cumplimiento, en el que informó sobre la situación de invasión del espacio público en la playa y la comunicación del asunto a la Alcaldía de Coveñas.

64.3. Se concluye que existe vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público de acuerdo con el informe técnico elaborado por el Inspector de Litorales y el responsable del Área de Litorales y Áreas Marinas de la Capitanía de Puerto de Coveñas el día 21 de julio de 2017, en el que se informó sobre la existencia de construcciones tipo kiosco parasol en un terreno que tiene características técnicas de playa marítima y, en consecuencia, de bien de uso público de la Nación, sin que existan permisos y/o autorizaciones expedidas por parte de la autoridad competente.

### **Solución a los problemas jurídicos**

65. La Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, de acuerdo con los problemas jurídicos indicados *supra*.

### ***Respecto a la orden impartida a la Dirección General Marítima -DIMAR***

66. La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre impartió a la Dirección General Marítima -DIMAR la siguiente orden:

*“[...] 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 5 del Decreto 2324 de 1984 [...]”.*

67. Asimismo, ordenó al Municipio de Coveñas, entre otras cosas, lo siguiente:

*“[...] AL 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 [...]”.*

68. La Sala considera que no es cierto que en la sentencia proferida, en primera instancia, se impartiera la orden a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas de restituir físicamente las playas del sector denominado Boca de la Ciénaga de la Caimanera en el Municipio de Coveñas, toda vez que como se observa en la parte resolutive transcrita *supra*, esa orden fue impartida al Alcalde del Municipio de Coveñas y no a la autoridad nacional marítima.

69. Así las cosas, la Sala concluye que no le asiste razón al apoderado judicial de la Dirección General Marítima -DIMAR respecto de que en la sentencia apelada se le impartió la orden de realizar la restitución material de los bienes de uso público (playas marítimas) en su jurisdicción, toda vez que esa orden no fue impartida a esa autoridad sino al Municipio de Coveñas.

70. Ahora bien, la Sala precisa que de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial referido *supra*, le corresponde a la Dirección General Marítima -DIMAR la competencia de “[...] *adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la recuperación de los bienes bajo su vigilancia, toda vez que, [e]n definitiva, la DIMAR tiene –como lo ha dicho la Sala- la potestad de recuperar mediante acto administrativo unilateral los bienes de uso público de su jurisdicción [...]”*; no obstante lo anterior, en este caso concreto no resulta necesario el análisis de la competencia de la Dirección General Marítima -DIMAR para restituir la playa en la zona de Boca de la Ciénaga de la Caimanera, objeto de la acción popular de la referencia, por cuanto, por un lado, se reitera, la orden judicial de recuperación fue impartida al Municipio de Coveñas y, por el otro, teniendo en cuenta que la DIMAR es apelante único, no se considera que, en este caso concreto, sea necesario imponer órdenes adicionales a esa entidad, diferentes a las que fueron impartidas en la sentencia apelada.

71. En todo caso y de conformidad con el marco normativo referido *supra*, la Dirección General Marítima -DIMAR tiene dentro de sus competencias las de “[...] *regular, 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, en consecuencia, la Sala considera que la orden de iniciar “[...] *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 5 del Decreto 2324 de 1984 [...]", se ajusta al marco competencial de la entidad.

72. Por lo anterior, la Sala considera que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas sí tiene competencia para iniciar la regulación, autorización y control en las playas del sector Boca de la Ciénaga de la Caimanera en el Municipio de Coveñas, por lo que se confirmará en este punto específico la sentencia proferida, en primera instancia.

### **Respecto al comité de verificación de cumplimiento de la sentencia**

73. Atendido a que el Tribunal, en el caso *sub examine*, en la sentencia proferida, en primera instancia, resolvió en el ordinal segundo, entre otras cosas, lo siguiente:

*"[...] [P]ara 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. [...]"*

74. La Sala considera que debe modificarse la parte resolutive de la sentencia proferida el 9 de abril de 2018 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre en lo relacionado con la conformación del Comité de Verificación de cumplimiento en el sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal deberá presidir el comité de verificación, tal como se precisará en la parte resolutive de la sentencia.

75. Asimismo, en el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas, el Tribunal Administrativo de Sucre, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las ordenes de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

### **Conclusiones**

76. La Sala considera que con el material probatorio allegado al expediente es posible concluir que existe una vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público con ocasión de la



ocupación sin autorización de la playa ubicada en el sector de Boca de la Ciénaga de la Caimanera ubicada en el Municipio de Coveñas, por parte de comerciantes que han construido estructuras en palma y madera denominados kioscos con el fin de ejercer actividades comerciales en una zona que hace parte del espacio público de ese Municipio.

77. La Sala considera que no es cierto que en la sentencia proferida, en primera instancia, se impartiera la orden a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas de restituir físicamente las playas del sector denominado Boca de la Ciénaga de la Caimanera en el Municipio de Coveñas, toda vez que esa orden fue impartida al Alcalde del Municipio de Coveñas y no a la autoridad marítima.

78. La Sala considera que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima -DIMAR – Capitanía de Puerto de Coveñas si tiene competencia para iniciar la regulación, autorización y control en las playas del sector Boca de la Ciénaga de la Caimanera en el Municipio de Coveñas, lo cual se acompasa con las órdenes impartidas a esa entidad.

79. La Sala considera que debe modificarse la conformación del Comité de Verificación, en el sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Sucre debe presidirlo.

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

### III. RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** el ordinal segundo de la sentencia proferida el 9 de abril de 2018 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

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

- **AL 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 MUNICIPIO DE COVEÑAS-SUCRE,** para que luego de efectuadas las acciones tendientes a la restitución de 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 MUNICIPIO DE COVENAS-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 en la 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 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 a 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 5 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 Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Sucre, quien lo presidirá**; 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.*

***En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas, el Tribunal Administrativo de Sucre, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las ordenes de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia [...].***

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia de proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: REMITIR** copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.



**CUARTO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Sucre, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente  
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.