

PATRIMONIO NATURAL Y BIENES PÚBLICOS EN EL DERECHO COLOMBIANO (*)

JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI

SUMARIO: I. EL PATRIMONIO NATURAL COMO CATEGORÍA JURÍDICA EN EL DERECHO COLOMBIANO: 1. La constitucionalización del derecho de propiedad en el derecho colombiano como presupuesto de la categoría «Patrimonio Natural». 2. Patrimonio Natural, propiedad pública y propiedad privada: A) La relación entre el Patrimonio Natural y el derecho de propiedad. B) La naturaleza jurídica del Patrimonio Natural. C) Las técnicas de protección del Patrimonio Natural como categoría jurídica.– II. LOS BIENES PÚBLICOS EN EL MARCO DEL PATRIMONIO NATURAL: 1. Las categorías de bienes públicos: A) La cuestión de la pertenencia: dominio público natural y bienes de uso público. B) Los bienes de uso público naturales. 2. El régimen jurídico: A) Afectación y desafectación. B) Gestión. C) Protección: a) La protección administrativa de los bienes públicos. b) La protección judicial.– III. BIBLIOGRAFÍA.– IV. JURISPRUDENCIA.

RESUMEN: El objeto de este trabajo consiste en analizar la manera en que se entrelazan el Patrimonio Natural y los bienes públicos, como técnicas de protección de un mismo objeto: el medio ambiente. Se puede comprobar que el Patrimonio Natural se identifica con una afectación al interés general que se refleja en propiedades públicas y privadas; en la base, sin embargo, se encuentran los tradicionales bienes de uso público, con modalidades particulares de gestión y de protección, cuya garantía judicial y administrativa, aporta numerosos y novedosos elementos para la salvaguarda del medio ambiente.

Palabras clave: Patrimonio Natural; afectación al interés general; medio ambiente; bienes de uso público; acciones populares.

ABSTRACT: This article analyses the way that natural heritage and natural public assets are intertwined as techniques of protection of the same general interest: environmental protection. It can be noted that natural heritage, as a way of expression of public interest, acts on both public and private property; traditional public usage assets are, nonetheless, at the core of this regulation, the means by which they are protected and governed, by the administration and the judges in Colombia, are expressive of new and better ways to protect the environment.

(*) Este artículo hace parte de una investigación más amplia sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por limitaciones a la propiedad privada, en el marco del grupo de investigación de derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

Key words: Atural Heritage; general interest in private property; environmental protection; public assets available for public use; collective interest actions.

«[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica», señala el inciso segundo del artículo 58 de la Constitución colombiana. Fórmula clásica, pero a la vez moderna. Clásica, en cuanto el carácter social de la propiedad se reconoce desde su consagración constitucional en 1936 (1), es decir que, a partir de ese momento, propiedad e interés general identificaron un fin común. Moderna, porque como lo ha identificado la doctrina, en el contexto constitucional actual, la función social adquiere una dimensión totalmente distinta, por su contexto, pero además porque se reconoció el interés ecológico con especial vigor; en efecto:

«... de lo que se trata, entonces, es de reiterar la visión de la propiedad como función social, de singularizar y relieves la problemática ambiental —producto de la sustantividad otorgada a la función ecológica frente a la genérica función social que se predica del derecho— y de remarcar la importancia de enmarcar la propiedad privada dentro de la concepción del medio ambiente como patrimonio colectivo incorporada al texto constitucional» (2).

Existe, entonces, en el derecho colombiano, una relación fluida y compleja entre el derecho de propiedad y el interés general, pues son múltiples y numerosas las afectaciones que se manifiestan en el derecho de propiedad (3).

El sistema jurídico de los bienes en Colombia, como se ha afirmado en otras ocasiones (4), es complejo, tanto en la regulación propia de las

(1) En los siguientes términos: «[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones» (acto legislativo No.1, 1936, art. 10)

(2) SANTAELLA QUINTERO, Héctor (2010): El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia (Universidad Autónoma de Madrid, Tesis doctoral), p. 420.

(3) Así, «[l]a proliferación de estos regímenes dominicales especiales no solo demuestra que la disciplina de la propiedad inmueble es cada vez menos un asunto propio del derecho privado, sujeto a las reglas de la codificación civil; pone de presente, además, cómo la propiedad privada ha devenido con el tiempo en un ámbito privilegiado de intervención estatal. Las numerosas formas por medio de las cuales distintas clases de autoridades (urbanísticas, ambientales, agrarias, turísticas, aeroportuarias, de transporte, sanitarias, etc.) fijan requisitos, toman decisiones y se inmiscuyen en asuntos que en otro tiempo eran propios del titular del derecho con el fin de asegurar la subordinación de la propiedad privada a los fines sociales del Estado son prueba de ello» (PIMIENTO ECHEVERRI, Julián y SANTAELLA QUINTERO, Héctor (2015): «El estado actual del dominio público en el derecho colombiano», en: LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VIGNOLO, Orlando [Coordinadores]: El dominio público en Europa y América Latina (Lima, RIBP – Círculo de Derecho Administrativo), p. 337.

(4) Cf., PIMIENTO ECHEVERRI, Julián (2015): *Derecho administrativo de bienes* (U. Externado, Bogotá).

categorías que lo componen, como en el alcance de las actividades que permite por virtud de la relativización del derecho de propiedad. Lo primero que se requiere para poder entender dicho sistema es distinguir tajantemente lo correspondiente a la propiedad como derecho subjetivo, de la afectación como límite exógeno al ejercicio del derecho de propiedad, de esta manera se puede establecer un marco apropiado para definir el «patrimonio natural» como categoría jurídica (I), para luego analizar la manera en que los bienes públicos que integran dicho concepto se encuentran regulados y protegidos en el ordenamiento colombiano (II).

I. EL PATRIMONIO NATURAL COMO CATEGORÍA JURÍDICA EN EL DERECHO COLOMBIANO

El Patrimonio Natural, en el derecho colombiano, es una categoría jurídica que incide en el derecho de propiedad, pero no se agota con él (2); se trata, como se ha indicado, de una afectación al interés general que define el ejercicio de ese derecho, dentro del marco constitucional (1)

1. La constitucionalización del derecho de propiedad en el derecho colombiano como presupuesto de la categoría «Patrimonio Natural»

Siguiendo esa transformación constante —jurídica, pero ante todo social y política— del derecho de propiedad que se encuentra en todas las épocas y modelos de Estado, el siglo XX fue el escenario de uno de los cambios más profundos del que se tiene conciencia, ello aplica también para el caso colombiano. En la teoría de la función social de la propiedad se encuentra el germen de un complejo proceso de delimitación del contenido del derecho de propiedad que se produjo por la conjunción de varias situaciones (5), de manera concomitante en distintos ordenamientos jurídicos.

(5) En palabras de Léon DUGUIT «... en nuestras sociedades modernas la necesidad económica, a la cual ha venido a responder la propiedad institución jurídica, se transforma; por consiguiente, la propiedad como institución jurídica debe transformarse también. La evolución se realiza igualmente aquí en el sentido socialista. Está también determinada por una interdependencia cada vez más estrecha de los diferentes elementos sociales. De ahí que la propiedad, por decirlo así, se socialice. Esto no significa que llegue a ser colectiva en el sentido de las doctrinas colectivistas; pero significa dos cosas, que la propiedad individual deja de ser un derecho del individuo para convertirse en función social; y en segundo lugar, que los casos de afectación de riqueza a las colectividades que jurídicamente deben ser protegidas, son cada día más numerosos» (1920): *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón*. 2ª ed. (Madrid, Ed. Francisco Beltrán), pp. 168 a 169.

En primer lugar, las 2 guerras mundiales y las crisis económicas de la primera mitad del siglo XX sentaron las bases económicas de una intervención mucho más decisiva en el derecho de propiedad, por una transformación en el modelo de Estado; ello implicó, por una parte, la expansión de las actividades administrativas a terrenos otrora puramente individuales —con su consecuente desnaturalización teórica—, pero también consolidó y amplificó la noción de propiedad pública, ligada pero escindida de la afectación al interés general (6).

En segundo lugar, la aparición de la protección del medio ambiente como un elemento nuevo en el debate social, político y jurídico produjo un cambio sustancial en el derecho de propiedad; en efecto, la necesaria garantía de un medio ambiente sano, la protección de las especies, entre otras consideraciones, aportaron una tecnificación de los límites a ese derecho; a partir de distintas declaraciones internacionales (7), los ordenamientos jurídicos acogieron estatutos de protección, con regímenes altamente restrictivos del pretendido individualismo que caracterizaba teóricamente la propiedad. Al mismo nivel, en esa época, se erigió la protección del patrimonio cultural, a través de normas que buscaban proteger los llamados monumentos nacionales (8).

Finalmente, la consolidación de esas transformaciones se fijó —en varios países de Europa y América Latina— en las diferentes constituciones políticas, que al tiempo que establecieron un modelo de Estado enfocado a la protección de las distintas generaciones de derechos fundamentales, dotaron a la propiedad de un régimen propiamente constitucional.

Ahora bien, sería incorrecto afirmar que antes de la aparición de los fenómenos que se han explicado no se protegiera la idea de patrimonio natural, pues existen múltiples evidencias normativas que así lo indican; sin embargo, es evidente que se produjo un cambio en cuanto al valor de esos límites, la tecnificación del método y la cientificidad del acercamiento a ese objeto de protección; más que límites externos al derecho, la relación entre propiedad y patrimonio ambiental o cultural, se concibieron como parte integrante de la regulación del derecho, imperativos constitucionales, pero ello ocurrió en distintos momentos según los sistemas jurídicos (9).

(6) Cf., PIMIENTO ECHEVERRI, Julián (2015): *Derecho administrativo de bienes* (U. Externado, Bogotá).

(7) En particular la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972).

(8) Para una visión general de este asunto, remito de manera general a las contribuciones contenidas en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *El Patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*, INAP, 2017.

(9) Así el artículo 27 de la Constitución federal mexicana de 1917 se indicó con claridad que «[l]a nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de

Así pues, si bien es cierto que la idea de *función social* no fue seguida por todos los sistemas jurídicos, no lo es menos que resulta posible identificar la expansión normativa a nivel constitucional de la regulación de un derecho que solo puede ser entendido en su relación con el interés general o el bien común, entendido genéricamente. No se trata ya de una simple constatación de la inexistencia de derechos o potestades absolutas, sino de una transformación más profunda, en la que la propiedad se ha reconfigurado al considerarse la evidencia de que, en cuanto derecho subjetivo, trasciende los estrechos confines del interés individual y al hacerlo se redefinen su contenido y sus límites (10), y por lo tanto la verificación de su régimen jurídico (11). Y es

hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación»; tanto en la Constitución de Weimar (1919), como en la Ley Fundamental Alemana (1949), se prefirió una redacción distinta de ese primigenio *funcionalismo* propio del solidarismo francés: «*La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común*»

En la Constitución italiana de 1947 se incluyó el concepto de función social de la propiedad en el artículo 42, a cuyo tenor: «*La propiedad privada será reconocida y garantizada por la ley, la cual determinará sus modalidades de adquisición y de goce y los límites de la misma, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos*»; la argentina de 1947 también la incluyó pero fue derogada con el cambio de régimen político. En la Constitución española de 1978, el artículo 33 reconoce en primer lugar *el derecho a la propiedad privada y a la herencia*, pero inmediatamente después se ordena: *La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes*. La Constitución francesa de 1958 en su texto original no contempló el derecho de propiedad de manera expresa, pero se integró por vía del bloque de constitucionalidad los principios de valor constitucional reconocidos por la República como el derecho de propiedad y sus límites adquirieron valor constitucional con la integración a la Constitución de la Carta del Medio Ambiente en 2004.

La Constitución chilena de 1980 contiene el mismo principio en el párrafo segundo del artículo 19.24, pero lo desarrolla de una manera interesante: «Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental»; con esa redacción desde el texto constitucional se estableció la protección del patrimonio ambiental como un imperativo propio de la regulación del derecho de propiedad.

(10) Con lo que, en mi criterio, se rompe la tradicional dicotomía —ya en crisis a nuestros ojos— de *publicatio/apropiatio* sobre la cual se fundan algunos regímenes jurídicos. Sobre estas categorías y su incidencia en la construcción del régimen de bienes públicos ver: VERGARA BLANCO, Alejandro (2015): «Derecho de Bienes Públicos en Chile. Recuento doctrinario y actualidad normativa» en: LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VIGNOLO, Orlando [Coordinadores]: *El dominio público en Europa y Latinoamérica* (Lima, RIBP y Círculo de Derecho Administrativo), pp. 299-334.

(11) En efecto, «desde una óptica cuantitativa es ostensible la multiplicación de los regímenes dominicales expedidos por el legislador al amparo de la cláusula de función social y ecológica de la propiedad. En ellos se establecen reglas sectoriales orientadas a dar prevalencia a los especiales intereses generales que, identificados por las autoridades, convergen sobre los distintos ámbitos del dominio privado ... La proliferación de estos regímenes dominicales especiales no solo demuestra que la disciplina de la propiedad inmueble es cada

que, en la actualidad, la propiedad parece haber dejado de ser ese derecho natural, previo al Estado, inmanente a la condición humana, para entenderse en su dimensión pública, como una creación estatal; no queda duda, entonces, de que «*hoy la propiedad es un derecho cuyo contenido está delimitado y configurado por las propias leyes*» (12), reflexión que se debe completar con la creciente intervención administrativa en el derecho, producto de la necesaria tecnificación de los instrumentos de protección de los intereses generales que se reflejan en el derecho de propiedad. Es interesante, en todo caso notar, junto con S. RODOTÁ, que

«... el recurso a la función social sirve para establecer una dimensión en la cual el crecimiento de la comprensión de los poderes dominicales a consecuencia de la intervención del Estado va acompañada por la conciencia de que ello acaece por la necesidad de realizar intereses públicos en sentido amplio en una forma diferente a la tradicionalmente usada ... Ideológicamente, abre la discusión sobre la posibilidad de realizar verdaderamente intereses sociales sin eliminar totalmente la pertenencia privada de los bienes (de los productivos por lo menos)» (13).

En el caso colombiano, el constituyente optó por especificar la función social en el ámbito ambiental y la denominó *función ecológica*; el ordenamiento jurídico colombiano de manera decidida le otorgó una protección reforzada a ese interés general (14). En este sentido, queda claro que en Colombia se constitucionalizó «*un nexo formal y esencial entre el derecho de propiedad y el principio de desarrollo sostenible, la función ecológica de la propiedad acentúa*

vez menos un asunto propio del derecho privado, sujeto a las reglas de la codificación civil... las numerosas formas por medio de las cuales distintas clases de autoridades (urbanísticas, ambientales, agrarias, turísticas, aeroportuarias, de transporte, sanitarias, etc.) fijan requisitos, toman decisiones y se inmiscuyen en asuntos que en otro tiempo eran propios del titular del derecho con el fin de asegurar la subordinación de la propiedad privada a los fines esenciales del Estado son prueba de ello», PIMIENTO ECHEVERRI, Julián y SANTAELLA QUINTERO, Héctor (2015): «El estado actual del dominio público en el derecho colombiano», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VIGNOLO, Orlando [Coordinadores]: *El dominio público en Europa y América Latina* (Lima, RIBP – Círculo de Derecho Administrativo), p. 337.

(12) GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (2006): Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales», en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente* (No. 225, España), p. 536.

(13) RODOTÁ, Stefano (1986): *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada* (Madrid, Civitas), p. 325.

(14) En este sentido, afirma la doctrina nacional que «la función ecológica de la propiedad inherente a la función social solo puede ser comprendida en la medida que permita el desarrollo sostenible y por ende una verdadera garantía del derecho a un medio ambiente adecuado. En esa forma, creemos, se atenúa la tensión entre medio ambiente y propiedad, pero no por ello desaparece», MACÍAS, Luis Fernando (2008): «Propiedad y Medio Ambiente: algunas consideraciones en torno al caso de Colombia», en *Revista de Derecho Administrativo* (No. 6, Lima), p. 63.

de tal modo la vinculación ambiental del derecho que apunta a neutralizar los riesgos derivados de la titularidad privada de bienes o derechos constituidos sobre bienes de especial valor natural» (15). Así lo ha reconocido también la Corte Constitucional en su jurisprudencia constante y consolidada (16).

Así, pues a partir de esas funciones de la propiedad, se impone analizar la manera en que debe determinarse el régimen del derecho a partir de las diferentes aristas que lo componen: su propietario, su naturaleza y las afectaciones al interés general que sobre ella recaen.

2. Patrimonio Natural, propiedad pública y propiedad privada

La expresión «Patrimonio Natural» invita a pensar en términos de bienes, sin embargo, como técnica de protección tiene un reflejo en la propiedad privada y pública (A), lo que permitirá identificar plenamente su naturaleza jurídica (B).

A) La relación entre el Patrimonio Natural y el derecho de propiedad

Para entender la diferencia práctica entre propiedad y afectaciones al interés general, se reiterará la aplicación de una metodología que se ha expuesto en otras ocasiones para identificar el régimen jurídico de cualquier propiedad, para luego explicar de qué manera se pueden identificar elementos comunes a esas categorías *patrimoniales*.

De manera general (17), la determinación del régimen jurídico de la propiedad es un ejercicio que reviste una importante complejidad, así como un acercamiento casuístico (18); los diferentes regímenes de propiedad que

(15) SANTAELLA QUINTERO, Héctor (2010): *El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia* (Universidad Autónoma de Madrid, Tesis doctoral), p. 426 y 427.

(16) Al respecto ver, por todas, las sentencias de la Corte Constitucional: C-1071/03, C-1172/04, C-189/06, T-760/07, C-283/14.

(17) Sobre todos estos puntos ver: PIMIENTO ECHEVERRI, Julián (2011): «Reflexiones en torno a la división de los bienes públicos en el Código Civil», en *Revista de Derecho Privado*. (No. 21, U. Externado, Bogotá), p. 207-232; PIMIENTO ECHEVERRI, Julián (2014), «La propiedad de los bienes de uso público», en *Revista de Derecho Administrativo Económico* (No. 18, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile), p. 73-98.

(18) En efecto, señala Jeremy WALDRON: «no one in the modern debate about property needs to be told that, from a legal point of view, ownership is not a single right but comprises a bundle of rights, of various Hohfeldian shapes and various sizes» (2012): *The rule of law and the Measure of property* (Cambridge University Press, Cambridge), p. 65 a 66. Para el derecho colombiano, Hernando DEVIS ECHANDÍA (1944) ya intuía, en 1944, esta situación: «se

existen se identifican globalmente con tres niveles de análisis, como se indicó, que se fundamentan en la distinción de dos extremos, a saber el vínculo jurídico entre el propietario y el bien objeto del derecho, por una parte, y por la otra las relaciones que el bien mantiene con un interés general concreto y particularizado.

Esta disociación entre lo que corresponde al derecho de propiedad como vínculo subjetivo de carácter real, de aquello que se deriva de las afectaciones al interés general de carácter funcional, resulta esencial para entender la categoría *Patrimonio Natural*. En efecto, a pesar de la extensión de la cita resulta pertinente traer a colación lo que se ha defendido en otra oportunidad:

«En primer lugar, es necesario afirmar que el régimen jurídico de un bien público se compone de una serie identificable de condiciones relativas al titular del bien (lo que hará de una cosa un bien público es su pertenencia a una persona de derecho público), a las características del bien y a las afectaciones que recaigan sobre él, se trata, en suma, de un test de determinación del régimen jurídico.

«De esta manera, se requiere determinar la pertenencia del bien, es decir, que el propietario del bien sea una persona de derecho público. Esta etapa permite establecer dos series de disposiciones: la primera, atinente al bien directamente y la otra relativa a las disposiciones que surgen de la naturaleza jurídica del propietario público frente a la disposición del bien ...

«Al cabo de esta primera etapa, corresponderá establecer las características del bien, ¿se trata de un bien mueble, inmueble, corporal o incorporal? ¿o se trata del espectro electromagnético, el subsuelo, el mar o los ríos, o una plaza pública? la determinación de estas características permite poner un segundo velo en la determinación del régimen jurídico del bien, según las reglas especiales que el ordenamiento jurídico haya establecido para cada tipo de bien.

«La tercera etapa es la de las afectaciones que gravan el bien. En efecto, sobre cada bien público o privado se han instaurado diferentes tipos de afectaciones. En este sentido, un edificio público puede estar destinado a un servicio público, pero además puede tener un interés sectorial particular (defensa nacional o medio ambiente, por ejemplo), y además hacer parte del espacio público de la ciudad. Esto quiere decir que no es suficiente con establecer las reglas de gestión del servicio público, sino que además se requiere conocer las reglas de gestión de los bienes de interés cultural (Ley 397 de 1997), y las del espacio público (Ley 9 de 1989 y las disposiciones particulares que al respecto hayan promulgado las autoridades locales). Lo mismo se puede afirmar de las calles y caminos (afecta-

limitan los poderes del propietario con el objeto de evitar perjuicios a la colectividad y de sobreponer el interés público al interés particular. Se le obliga a cumplir con la función social propia de ese derecho. Y surge así, por ejemplo, una legislación especial de bosques, de carácter estrictamente administrativo, que tiende a defender de los poderes de disposición del propietario la riqueza forestal de los países, y con ella el régimen de sus aguas, y consecuentemente su economía general. Tal es el caso de Colombia»: *El régimen de las aguas en el derecho colombiano* (Ed. Antena, Bogotá), p. 8.

ciones al uso público, al servicio público y al espacio público) o de las playas (afectaciones al uso público, ambiental, de interés cultural, al servicio público de transporte marítimo). Régimen que surgirá del análisis de cada categoría de bienes individualmente considerada.

«Si el régimen jurídico de base es la propiedad pública (imprescriptibilidad y reglas públicas de gestión), las demás ‘capas’ que se adicionan y que se aplican a los bienes públicos y privados, son la consecuencia tanto de las características del bien como de las finalidades que el ordenamiento jurídico decidió cumplir por intermedio suyo» (19).

El gran cambio que se puede identificar en la regulación de esas categorías patrimonializadas consiste en la consolidación de una técnica intermedia que permite proteger el interés general manteniendo la titularidad del bien en manos de los privados (20), ello no necesariamente implicó un abandono de la técnica expropiatoria, pero sí su evidente restricción a casos más extremos, como el de las obras públicas. *No se privatiza el interés general, ni se expropia la propiedad privada (21)*; se reconoce la complejidad de la protección de aquél, pero también la importancia de alinear los intereses individuales y el interés de la comunidad, en particular si se trata de bienes que son necesarios para una adecuada protección del medio ambiente y de otros intereses generales que trascienden la relación estrictamente dominical.

B) La naturaleza jurídica del Patrimonio Natural

Aquello que subyace en el *patrimonio natural*, su naturaleza jurídica, corresponde a lo que hemos denominado *afectaciones al interés general*, es decir una categoría que contiene realidades con efectos distintos sobre el derecho de propiedad y con diferente intensidad en la regulación, pero cuya finalidad consiste en establecer limitaciones al ejercicio del derecho.

(19) PIMIENTO ECHEVERRI, Julian (2015): *Derecho administrativo de bienes ... op. cit.*, p. 270.

(20) En palabras de Héctor Santaella, «[n]i la demanialización de los recursos naturales supone una mayor garantía para su protección, ni su propiedad privada debe comportar el relajamiento de la obligación de guarda, mejoramiento y conservación que constitucionalmente fue impuesta sobre ellos al Estado» (2010): *El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia* (Universidad Autónoma de Madrid, Tesis doctoral), p. 426.

(21) Tal y como lo ha afirmado el Consejo de Estado colombiano, «las afectaciones al interés general permiten, entonces, establecer amplias competencias en materia de regulación del derecho de propiedad pero sirven, al mismo tiempo, como marco para el ejercicio de dichas competencias, como determinante del alcance de las cargas públicas que debe soportar todo propietario por el hecho de serlo, dado que su propiedad se enmarca en un proyecto social establecido en la Constitución Política» (Consejo de Estado colombiano, Sección Tercera, Subsección A, exp. 21906, 2012).

De una manera general, las afectaciones consisten en intereses generales no dominicales que se reflejan sobre los bienes, se trata de una técnica de intervención administrativa en el derecho de propiedad, que engloba múltiples realidades (22). En los extremos del espectro, se encontrarán algunos casos, en los que la finalidad de la aplicación de ese concepto consiste en sustraer el bien del tráfico jurídico como una etapa previa a su adquisición, de manera voluntaria o forzosamente; en el otro extremo, se encuentran otras realidades que, por el contrario, buscan permanecer en el tiempo y delimitar el ejercicio del derecho de propiedad, bajo el supuesto de que mediante la imposición de esos límites se puede garantizar la adecuada protección de intereses generales que, por regla general, se identifican con derechos colectivos como el urbanismo, el patrimonio cultural, la protección del medio ambiente, el desarrollo económico, y los servicios públicos.

Como se explicó anteriormente la técnica de la protección del medio ambiente mediante la regulación de la propiedad privada (23) —es decir la creación de la noción de patrimonio natural— constituyó ese primer paso en la profesionalización y tecnificación de un sistema de protección del medio ambiente más adecuado al nuevo escenario constitucional.

Por otra parte, existe un elemento sustancial, propio al Patrimonio Natural que se ha decantado a partir de la creación de categorías propias de protección en su interior, con distintas consecuencias desde el punto de vista del derecho de propiedad y de las competencias administrativas: por ejemplo, la creación y aplicación de diferentes categorías de áreas protegidas, de un sistema administrativo destinado a garantizar su protección y de un conjunto de competencias —territoriales y nacionales, de policía y sancionatorias—, que pretende garantizar la protección del interés general de protección del medio ambiente.

Al respecto también es pertinente señalar que la identificación del objeto de protección y de su diferenciación frente a categorías cercanas —tanto por su parentesco en cuanto afectaciones al interés general, como por su aplicación previa para proteger intereses similares, como en la similitud en parte de su régimen jurídico—, como los bienes de uso público, resulta imperativa. En efecto, el acercamiento en los términos planteados permite establecer las

(22) RODOTÁ, Stefano (1986): *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada* (Madrid, Civitas).

(23) En efecto, «[d]icha limitación al dominio faculta a la Administración a intervenir los usos y actividades que se realizan en las áreas, para evitar que se contraríen los fines para las cuales se crean, sin perjuicio de los derechos adquiridos legítimamente dentro del marco legal y constitucional vigente. Igualmente, procede la imposición de las servidumbres necesarias para alcanzar los objetivos de conservación correspondientes en cada caso», AMAYA ARIAS, Ángela (2016): *El principio de no regresión en el derecho ambiental* (Iustel, Madrid), p. 375.

diferencias entre los bienes de uso público y las áreas de protección —sobre lo que se volverá más adelante—, pues más allá de alguna eventual similitud, ambas afectaciones buscan proteger intereses distintos: en el caso de los bienes de uso público, el objeto de protección es el uso común, mientras que en el caso de las áreas protegidas, el objeto de protección es el interés general ambiental que motivó su declaratoria, el uso común solo es aceptable en la medida en que sea compatible con la finalidad del objeto de protección.

C) Las técnicas de protección del Patrimonio Natural como categoría jurídica

El régimen jurídico de estas afectaciones al interés general se compone de tres grandes elementos o pilares, cuya finalidad consiste en reglamentar el ejercicio del derecho de propiedad: *i.* la existencia de una declaración administrativa, *ii.* un régimen de gestión y, por último, *iii.* un régimen de protección, judicial y administrativo sancionatorio (24).

El régimen jurídico de protección patrimonial —cualquiera que sea su finalidad— se pone en marcha mediante la expedición de un acto formal de la autoridad competente, con él se individualiza e identifica el bien y comienza formalmente la limitación del ejercicio derecho de propiedad (25). Este elemento expresa mucho más que una simple formalidad, pues es el resultado de la verificación del cumplimiento de los requisitos indicados por el ordenamiento jurídico para que se limite el derecho de propiedad, se trata de un acto administrativo que afecta el ejercicio de los derechos del propietario, cuyo sometimiento a la ley debe encontrarse debidamente garantizado; por otro lado, en la medida en que limita los derechos del propietario debe notificarse en debida forma y, cuando ello proceda como en el caso de los bienes inmuebles, inscribirse en el registro inmobiliario.

(24) En palabras de Giuseppe PIPERATA (2014), «[e]l ordenamiento italiano asigna la tutela del medio ambiente a diferentes instrumentos, algunos de carácter autorizatorio preventivo, otros de tipo planificador o programático, otros de tipo de emergencia y otros resarcitorios»: *Gobierno del territorio y tutela del medio ambiente, del paisaje y de los bienes culturales en el ordenamiento italiano* (Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela, Civitas, p. 2730). En Colombia, estos aspectos ambientales se encuentran regulados en las leyes 2 de 1959 y 99 de 1993, así como en el Código de Recursos Naturales (Decreto ley 2811 de 1974) y, para el caso del patrimonio cultural, lo contenido en las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 y en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

(25) Ahora bien, aun cuando la limitación del derecho de propiedad comienza de manera formal con la declaratoria correspondiente mediante acto administrativo, los principios del derecho ambiental se aplican de manera integral y pueden implicar la prohibición de actividades previamente autorizadas o la aplicación de medidas cautelares administrativas y judiciales, con el fin de garantizar la intangibilidad del objeto de protección.

El segundo elemento consiste en la aplicación concreta del régimen de gestión del bien contemplado en la ley, que puede variar, y en efecto lo hace, según su naturaleza jurídica—mueble, inmueble, corporal o incorporal— y/o el tipo de protección requerida —es muy distinto proteger una zona de reserva forestal que una expresión artística—. Por otra parte, de manera general se ha incluido en los ordenamientos jurídicos un tipo especial de permisos y licencias administrativas para la utilización de los bienes, beneficios fiscales, restricciones a la circulación, globalmente se puede afirmar que el legislador tiene un amplio margen de estructuración del régimen jurídico que mejor se adapte para la protección del interés general en concreto, todo ello dentro del marco del mandato constitucional. En particular, se han consolidado mecanismos administrativos de planificación denominados Planes de Manejo, la necesaria obtención de licencias ambientales y la tradicional técnica concesional.

Finalmente, el ordenamiento jurídico estableció un doble sistema de protección, compuesto por elementos de *ius puniendi* del Estado, tanto desde el punto de vista penal —creación de delitos especiales contra el patrimonio—, como desde el sancionatorio administrativo —régimen de contravenciones administrativas—, especializado según el interés general en concreto. En diversos países, por otra parte, como ocurre en Colombia, esos intereses generales se han identificado con derechos colectivos, cuya protección judicial se ha ampliado con la creación de acciones públicas —en el caso colombiano *acciones populares*— que convierten al ciudadano en un defensor de primer orden del interés general y al mismo tiempo pretenden sustraer la protección del *patrimonio* de condicionamientos políticos o estrictamente económicos.

Ahora bien, el patrimonio natural, en la actualidad se puede percibir como un instrumento de creación de riqueza. En la medida en que, a través del turismo, la protección del patrimonio se abre paso como una actividad económicamente rentable, el propietario tiende a recibir con mayor facilidad las limitaciones propias que esos intereses generales le exigen, le corresponde al poder público trascender ese primitivo impulso exclusivo de la conservación, para ubicarse en el escenario de la gestión y la valorización.

II. LOS BIENES PÚBLICOS EN EL MARCO DEL PATRIMONIO NATURAL

La técnica de protección del patrimonio natural es relativamente nueva en los ordenamientos jurídicos que pertenecen a la familia romano germánica, pues durante mucho tiempo la protección que se le prodigaba a lo que hoy se conoce de esa manera, pasaba por la protección de bienes públicos, en particular del dominio público, principalmente del demanio natural. Hoy, ya lo señalé, la protección trasciende la *publicatio* en sentido material, para ubicarse en la identificación del régimen jurídico que mejor se adecúe a la

necesidad concreta de protección del interés general que esos bienes vehiculan; no obstante, los bienes públicos, en gran medida calificados como *bienes de uso público*, como técnica de conservación y gestión del patrimonio natural, siguen siendo un elemento central del sistema.

En este orden de ideas, se analizará, en primer lugar, las categorías de bienes públicos que se involucran en el patrimonio natural, como objeto de protección (1), para luego ahondar en su régimen jurídico particular en el derecho colombiano (2).

1. Las categorías de bienes públicos

En el derecho colombiano, huelga reiterarlo, no se adoptó la categoría «*dominio público*» tal y como se concibe en los países europeos; lo que existe se asemeja más a la idea de escala de demanialidad (26), por la multiplicidad de regímenes jurídicos que se pueden aplicar a los bienes públicos según la destinación que estén llamados a cumplir. El régimen jurídico colombiano se centra entonces, en la categoría *bien de uso público*, la cual ha sido ampliamente utilizada por el legislador para dotar de un régimen estricto de conservación a distintas categorías de bienes.

Con el fin de identificar las categorías de bienes públicos que integran el patrimonio natural (B), es imperativo analizar la cuestión de su pertenencia (A), como técnica de protección.

A) La cuestión de la pertenencia: dominio público natural y bienes de uso público

Numerosas disposiciones normativas se dedicaron a regular lo relativo a algunas categorías de bienes públicos, en este acápite se analizarán las más relevantes. La cuestión de los bienes de uso público naturales no escapó a la regulación del Código Civil (CC), que estableció algunas reglas de protección a través de la aplicación de la categoría a los ríos y dotarlas de un régimen de protección establecido por ese mismo cuerpo normativo. Así, el artículo 677 de dicho cuerpo normativo (27) estableció que los ríos son bienes de uso

(26) AUBY, Jean-Marie (1958): «Contribution à l'étude du domaine privé de l'Administration» (EDCE, n° 12).

(27) A cuyo tenor,
«ARTÍCULO 677. Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.

«Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños».

público, desde que nazcan y mueran en heredades distintas, así mismo instauró un régimen de protección judicial, pues permitió la aplicación de la acción popular contenida en el artículo 1005 CC, garantizando así que cualquier particular pudiera promover su protección.

En 1912, el Código Fiscal amplió el espectro de protección pero utilizó otra categoría: la de los bienes baldíos. Así, al tiempo que se perfeccionó la protección de los ríos y otros cuerpos de agua, determinó que algunos bienes, de especial incidencia como las playas y las islas, tendrían el carácter de bienes baldíos y por lo tanto imprescriptibles (28). Desde 1936, sin embargo, el régimen de protección del patrimonio natural se tecnificó de manera extraordinaria a partir de la aparición en el derecho colombiano de la función social de la propiedad y las posibilidades que ello permitía para la protección de determinados intereses generales. Ello no implicó, en todo caso, la desaparición de las categorías tradicionales, pero sí su integración con otros mecanismos de protección de lo que más adelante se denominaría patrimonio natural, trasladando esas cargas al propietario privado.

Se fueron, además, consolidando categorías enteras de bienes públicos destinados a la protección de los entornos naturales: como los bosques (29) y se crearon reglas de protección de los bienes públicos naturales, a través de la limitación de los usos en bienes baldíos y reglas de conservación como la inadjudicabilidad, contemplada en las distintas disposiciones normativas que rigieron la materia. La materia de aguas, además, ocupó en repetidas ocasiones la atención del Gobierno y del legislador, cuya finalidad consistía más en determinar los tipos de aprovechamiento y las modalidades de concesión, que la protección ambiental, lo que motivó a un auge en la doctrina nacional en este punto (30).

Resulta necesario anotar, sin embargo, que la misma codificación, en el artículo 684, pretendió garantizar los derechos privados que fueren adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de esa ley.

(28) Tal y como expresamente se estableció en el artículo 45 de dicho cuerpo normativo.

(29) No parece encontrarse antes de esta época en la legislación nacional mecanismos de protección de alguna noción primitiva de patrimonio natural, por el contrario, durante el siglo XIX la legislación se encargó de establecer mecanismos cada vez más libres de explotación de los bosques nacionales y de los bienes baldíos. Al respecto ver, por ejemplo, los Decretos del 14 de agosto de 1863, del 20 de agosto de 1864, del 17 de junio de 1865, la Ley 15 de 1865. Por el contrario, siguiendo el espíritu de la época, las normas promovían, por ejemplo, la desecación de las lagunas, como ocurrió con el Decreto legislativo No. 40 de 1905. En 1907, mediante la Ley 30, sin embargo, se empezó a desarrollar una legislación de bosques garantizando su apropiación pública, pero siempre con la idea de su aprovechamiento económico, más que en algún enfoque proteccionista, aunque se estableció como carga del concesionario una explotación que garantizara su «re población o reproducción» (art. 7).

(30) A pesar de la ausencia de reflexiones generales en materia de bienes públicos, el derecho de aguas ocupó breve, pero intensamente, la atención de la doctrina. Al respecto se pueden consultar: BOTERO ISAZA, Valerio (1930): *Régimen legal de aguas* (ed. Aguila, Bogotá);

Quizá el texto que mayor vigor le dio a la protección del patrimonio natural en Colombia fue el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables —CRNR, Decreto-ley 2811 de 1974—, la cual, de paso, es de las pocas normas que se refieren específicamente a los recursos naturales renovables de *dominio público* (31), con la clara intención de generar la apropiación de esos bienes, pero siempre acompañado de la consabida excepción «*salvo derechos adquiridos*» (32).

Distintas leyes, con posterioridad a dicha norma se ocuparon de los bienes públicos, en el marco de lo que se puede denominar Patrimonio Natural; la Ley 13 de 1990, por ejemplo, define como parte del dominio público del Estado «*los recursos hidrobiológicos contenidos en el mar territorial, en la zona económica exclusiva y en las aguas continentales*» y le otorga una consecuencia, pues según el inciso segundo del citado artículo 2, le «*compete al Estado administrar, fomentar y controlar la actividad pesquera*». Ya se ha establecido la dificultad de integrar la noción de *dominio público* tal y como se ha decantado en el derecho colombiano y su evidente polisemia, que ha llevado a su abandono paulatino por el legislador, pero fue de común utilización en esa primera época, hasta la expedición de la Constitución Política de 1991.

En materia de bienes públicos, el cambio operado por la Constitución Política de 1991 fue profundo, en particular porque al tiempo que banalizó la titularidad pública y el régimen jurídico que antes se encontraba reservado a los bienes de uso público, se optó por un sistema de protección de los intereses colectivos que trascendiera la apropiación pública, y propender por una garantía sustancial del medio ambiente —por ende del patrimonio natural— a través de la función ecológica del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 58 constitucional.

De este somero recuento, que no tiene vocación de exhaustividad dada la extraordinaria dispersión de las normas que rigen la materia, resulta con claridad, en primer lugar, que aunque la categoría dominio público natural no se instauró en el sistema de los bienes públicos colombianos, en todo caso sí se consolidó un régimen de bienes públicos en el ámbito de la protección del

DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1944), *El régimen de las aguas en el derecho colombiano* (Ed. Antena, Bogotá). Es además importante el juicioso estudio sobre el tema que se ha hecho en los 5 tomos de las *Lecciones de derecho de aguas*, editados por la Universidad Externado de Colombia, entre el 2003 y el 2016.

(31) El título V del Decreto 2811 de 1974 —Código Nacional de Recursos Naturales Renovables—, establece específicamente la categoría de «*recursos naturales renovables de dominio público*», en este caso la expresión es usada como sinónimo de propiedad pública. Como sustento de esta posición pueden verse los artículos 80 y 83 de dicho código puesto que consideran de dominio público ciertos cauces y corrientes «*salvo derechos adquiridos*».

(32) Cf., AMAYA ARIAS, Ángela (2017): *Los derechos adquiridos frente a la protección del medio ambiente: análisis de dos casos puntuales* (U. Externado, Bogotá), p. 53 a 91.

patrimonio natural; en segundo lugar, que la apropiación pública se extendió hasta donde se enfrentara a derechos adquiridos, en cuyo caso, los bienes públicos adoptarían el régimen de los bienes de uso público y en el caso de los privados, la protección adoptaría la forma de una afectación al interés general; en tercer lugar, las categorías de bienes públicos son de difícil integración con la propiedad privada, lo que ha llevado, por una parte, a su apropiación informal por particulares y, por la otra, a soluciones judiciales complejas en cuanto a su identificación, delimitación y protección.

B) Los bienes de uso público naturales

En este acápite se tratarán las categorías de bienes públicos que se enmarcan en el concepto de patrimonio natural, a partir de tres ideas iniciales: *i)* se debe reiterar que el concepto en estudio, el de Patrimonio Natural, trasciende la distinción entre bienes públicos y privados, aplicando al menos en parte, el mismo régimen jurídico a bienes de distinta titularidad; *ii)* ese régimen jurídico se superpone a cualquier otro tipo de protección que puedan tener esos bienes, en este sentido, por ejemplo, un mismo bien puede al tiempo hacer parte del patrimonio natural —en cualquiera de sus modalidades e instrumentos— y ser catalogado además como bien de interés cultural, es esencial, sin embargo, que las afectaciones sean compatibles las unas con las otras, pero en caso contrario prevalecerá —al menos en el derecho colombiano— la que busca la protección del patrimonio natural; finalmente, *iii)* cualquier bien público o privado podrá hacer parte del patrimonio natural desde que su protección sea necesaria para garantizar la protección de ese especial interés general.

Queda claro, además, que en Colombia los Parques Naturales y, en general, las áreas protegidas no se construyeron en torno a la idea de titularidad pública, sino de delimitación del ejercicio del derecho de propiedad. De manera general, sin embargo, se puede afirmar que la categoría del *dominio público natural* se alinea con la protección del patrimonio natural de la cual fue una versión, podría decirse, *primitiva*. Finalmente, el legislador nacional utilizó diversos mecanismos de protección de dichos bienes, pues no solo los declaró bienes de uso público, sino que les otorgó la protección de bienes baldíos reservados para la Nación, con el fin de garantizar su integración en el patrimonio público y la imposibilidad —al menos jurídica— de su apropiación por los particulares.

Así, en el caso del derecho colombiano, se puede afirmar que los bienes públicos que se encuentran amparados en el concepto de patrimonio natural son: los cuerpos de agua, los montes, los bosques y las playas y playones (33).

(33) Cf. PAREJA, Carlos H. (1937): *Derecho administrativo. Teórico y práctico* (Librería Siglo XX, Bogotá), p. 387 a 394.

Los cuerpos de agua tienen en Colombia una regulación que sigue la de otros países de similar historia jurídica. El Código Civil afirmó, como regla de principio, que los ríos pertenecían a la Nación, señalando, es más, que se trata de *bienes de uso público* (34), salvo aquellas que murieran y nacieran en una misma heredad que eran de propiedad privada (art. 677, precitado); ese hipotético caso, de difícil configuración, se mantiene como una fórmula común en el análisis de la materia, pero no se ha consolidado el análisis de un *derecho de aguas* en el sistema nacional (35). Algunas normas se ocuparon del asunto de manera muy tangencial, estableciendo las reglas especiales del aprovechamiento de las aguas (36). El CRNR, en 1974, creó la categoría de recursos naturales y la aplicó a los cuerpos de agua genéricamente, es más, atribuyó la titularidad de esas formaciones naturales a la Nación, como regla general (37).

En efecto, la Parte III de dicho cuerpo normativo se encarga de regular lo relativo a la propiedad de las aguas y de los bienes aledaños o necesarios para su conservación, en particular, el artículo 80, por cuya virtud, «[s]in perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles»; por su parte, en el artículo 83 del CNRN se estableció:

«Artículo 83º. — Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

«a. — El álveo o cauce natural de las corrientes;

«b. — El lecho de los depósitos naturales de agua;

«c. — La playas marítimas, fluviales y lacustres;

«d. — Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

«e. — Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;

«f. — Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas».

(34) En palabras de DEVIS ECHANDÍA (1944), «las aguas pertenecen a la nación (luego se verá cuáles son nacionales y cuáles de propiedad particular), revisten el carácter fundamental de bienes de uso público. Ellas están, en principio, al servicio de todos los habitantes del respectivo territorio. Pero a diferencia de lo que sucede con las calles, plazas, parques, etc., si bien por regla general todos pueden hacer uso de ellas, tal uso no lo autoriza la ley de una manera idéntica para todos los individuos, sino según su situación con relación a la corriente o depósito de que se trate», *El régimen de las aguas en el derecho colombiano* (Ed. Antena, Bogotá), p. 10.

(35) Excepto por las referencias indicadas en el acápite anterior.

(36) Ocupa un lugar esencial en este punto, la referencia a la Ley 113 de 1938, mediante la cual el Estado optó por *apropiarse* de la fuerza hidráulica.

(37) Por ejemplo, los decretos 1662 de 1902, 574 de 1905, 47 de 1915 y las Leyes 5 de 1905, 33 de 1910 y 63 de 1911. Cf. GARIZADO TORO, Carlos (2011): «Evolución del derecho de aguas en Colombia: más legislación que eficacia» (actualidad jurídica, No. 3 y 4), p. 35 a 44.

La norma en cita pone el acento sobre varios puntos controversiales. En primer lugar, deja a salvo los *derechos adquiridos por particulares* respecto de los bienes que se identifican a renglón seguido en la disposición; en segundo lugar, en nuestro criterio, derogó tácitamente la disposición normativa del Código Civil que permitía la apropiación de cursos de agua, siempre y cuando nacieran y murieran en una misma heredad (38), y ordenó la *publicatio* de todos los bienes allí señalados, respetando aquellos ríos que se habían adquirido legítimamente con arreglo a la codificación civilista; en tercer lugar, se enfocó en la protección del cauce y las rondas de las corrientes de agua, más que en *el agua* en sí misma considerada; finalmente, amplió la protección tradicional derivada de la inalienabilidad a categorías distintas de las tradicionalmente consideradas por el Código Civil y las otras leyes vigentes.

Cabe señalar, además, que aun cuando la técnica de la apropiación se adoptó decisivamente como mecanismo de protección de las aguas, el CNRN estableció también que, en presencia de un derecho adquirido, la protección se realizaría a través de la delimitación del derecho de propiedad, mediante la identificación de condiciones para el ejercicio del derecho en esos bienes, previamente determinadas por el ordenamiento jurídico.

Los bosques también fueron considerados como bienes baldíos en la regulación de principios del siglo XX; por su parte, el CRNR los calificó como recursos naturales, pero solo en la medida en que se encontraran a ambos lados de una frontera (art. 11); sin embargo, el mismo Código prefirió prescindir de su calificación de bienes públicos, con el fin de garantizar la protección de lo que denominó áreas de reserva forestal, en las que estaría prohibido adjudicar baldíos (Parte VIII, Título III).

Las playas y playones también fueron catalogadas como bienes de uso público y como baldíos. De nuevo, con la finalidad de garantizar su protección frente a la posible ocupación o apropiación por parte de particulares. La protección se dio por una doble razón, por cuestiones ambientales y por razones de orden patrimonial, pero poco o nada se ha hecho a nivel normativo o institucional para garantizarla de manera eficaz.

(38) A pesar de que en el art. 81 del mismo cuerpo normativo se dio alcance al artículo 677 CC, pues se afirmó que «se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad»; pero, además, estableció la posibilidad de perder el derecho de propiedad respecto de las aguas privadas *por no utilizarlas durante tres años continuos a partir de la vigencia de este Código* (art. 82). En todo caso, la evolución técnica en estos temas ha permitido aplicarle las categorías definidas en dicho Código, por ejemplo, a los humedales, cuya importancia ecológica dista de ser menor (cf. VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo (2008): *Bienes* (11° ed., Comlibros, Medellín), p. 76 a 78.

En la actualidad, si bien el ordenamiento jurídico colombiano no ha recibido el concepto de *demanio marítimo*, o en particular el de *litoral*, existen normas que se han encargado de regular la materia, en la actualidad (39) se encuentra en el artículo 166 del Decreto 2324 de 1991 (40) y de incluir en ellos los bienes de uso público ligados a esa definición. A este respecto, dos cuestiones merecen ser relevadas en Colombia: una primera dificultad radica en la identificación de estos bienes, puesto que se trata, en la mayoría de los casos, de la aplicación de categorías jurídicas a realidades materiales forjadas por la naturaleza, que se modifican constantemente por las condiciones ambientales, y su relación con el carácter formal del derecho de propiedad privada, con lo que se han generado incontables problemas; en segundo lugar, como es común en muchos países, el concepto de litoral estaría llamado a abarcar bienes públicos y privados, así como distintos intereses que se reflejan en estas zonas, se trasciende, entonces, la protección derivada de los bienes de uso público y se aplica a otro tipo de categorías patrimoniales (41).

2. El régimen jurídico

Existe un régimen jurídico común a los bienes públicos en el derecho nacional; sin embargo, tal y como se ha explicado en otras oportunidades, las bases del sistema colombiano de los bienes públicos requieren un análisis específico de las distintas categorías que lo componen para determinar la

(39) El intento más serio de una *Ley de Costas* naufragó en el Congreso de la República en 2016 —se trataba del Proyecto de Ley 08/2014 Senado—, por ello aún hoy el régimen costero en Colombia se encuentra totalmente desadaptado a las necesidades del país.

(40) A cuyo tenor, «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 solo 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».

(41) En palabras de Jaime Orlando SANTOFIMIO (2008), «es posible e irremediable que respecto de los bienes del litoral coexistan, en consecuencia intereses privados, propiedad privada, con bienes propiamente de dominio público, como lo son los bienes de interés y explotación económica pública (fiscales), bienes de uso público» y continúa «Lo anterior resulta muy claro desde el punto de vista jurídico, si se tiene en cuenta que conforme a la estructura propuesta para el concepto del litoral, hace parte de este el concepto de costa, el cual en la legislación colombiana no solo comprende una estrecha porción de territorio aledaña propiamente al mar, sino que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2324 de 1984 comprende una zona considerable de terreno, denominada costa nacional, que abarca dos kilómetros de ancho en paralelo a la línea de más alta marea, en donde no todo el terreno correspondiente es considerado por el artículo 166 del mencionado decreto como bien de uso público», «Mecanismos e instrumentos de protección y defensa del patrimonio litoral en el derecho colombiano», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (dir.), *La protección del patrimonio litoral* (U. Externado, Bogotá), p. 144 a 145.

forma en que las notas generales del régimen jurídico se aplican de manera concreta en los bienes públicos *naturales*. Dicho régimen se puede identificar a partir de tres variables específicas, la manera en que se afectan o desafectan esos bienes —es decir, que se pone en marcha la aplicación de unas normas específicas—, los mecanismos de protección y los mecanismos de gestión.

A) Afectación y desafectación

La afectación, es sabido, tiene una doble connotación esencial en esta materia (42). Dicha decisión implica la aplicación del régimen de gestión y protección especialmente destinado para esos bienes, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

En el caso de los bienes públicos denominados naturales, la afectación se realiza por estricto ministerio de la ley, que determina que, para ciertos bienes, se aplicará determinado régimen jurídico, desde que se verifiquen los presupuestos técnicos o científicos para ello. Por ejemplo, en el caso de los ríos, la realidad natural del río se determina mediante instrumentos técnicos o científicos, el derecho simplemente reacciona ante su existencia por considerarlo un objeto especial de protección, por las razones que el ordenamiento jurídico haya considerado para otorgarla (43).

De esta manera, en la mayoría de casos, en materia de bienes públicos naturales, basta con identificar lo que debe considerarse como un «río» para que esa realidad material —en el caso colombiano entra en dicho concepto el cauce, el lecho y el *aqua profluens*—, que cumple esas condiciones, sea el objeto de la aplicación del régimen jurídico creado por la ley para regirla. Igual ocurre con las playas, con los bosques, y con todo bien que sea necesario para el cumplimiento del interés general, es decir, por regla general en estos casos si el bien es público, la afectación se realiza *ope legis*. Cuestión distinta ocurre, sin embargo, con la limitación de propiedad privada que sí requiere declaratoria expresa y concreta —de nuevo, por regla general— para dar lugar a la aplicación del régimen jurídico de protección y gestión.

La desafectación opera con reglas propias especialmente estrictas, pues desde que el bien mantenga las condiciones naturales que ordenan su clasificación en determinada categoría —río, lecho, cauce, etc.— se deberá mantener

(42) Para todos estos puntos, ver el desarrollo más completo en: PIMIENTO ECHEVERRI, Julián (2015): *Derecho administrativo de bienes* (U. Externado, Bogotá), p. 333 y siguientes.

(43) No por ello pretendo desconocer lo afirmado por M. BALLBÉ —(1945): *Concepto del dominio público* (Bosch, Barcelona)—, en cuanto al carácter jurídico y no natural del dominio público, lo cierto, sin embargo, es que en el caso de los bienes públicos *naturales* el reconocimiento que el ordenamiento jurídico realiza, obedece a una realidad material ajena —por regla general— a la participación humana.

el régimen jurídico de gestión y protección, sin necesidad de declaratoria diferente, adicional o suplementaria; y que, por el contrario, le corresponde a las autoridades competentes velar por el mantenimiento de esas condiciones para garantizar la intangibilidad ordenada constitucionalmente y la protección reforzada que se analizará a continuación.

El Estado puede, sin embargo, decidir si modifica artificialmente las características de determinados bienes públicos naturales, por ejemplo, mediante la modificación del cauce de un río o, aún, su desecamiento; pero ello no puede ser la regla general, sino que debe ser el resultado de un juicio de ponderación entre la actividad de utilidad pública que requiere ese sacrificio de la protección de los bienes naturales.

En Colombia, se ha producido una jurisprudencia interesante a partir de un caso muy sonado (44); en dicho caso, que ocurrió en la ciudad de Cartagena, el tradicional hotel Hilton durante un periodo de 30 años ocupó parte de la playa y construyó parte de sus instalaciones en bienes de uso público, en el año 1990, se interpuso una acción popular contemplada, en ese entonces, en el artículo 1005 del Código Civil con el fin de proteger los bienes de uso público. El Consejo de Estado no ordenó, como era procedente, pero desaconsejable, la demolición de la edificación indebidamente construida, sino que consideró que, ante la imposibilidad de recuperar la playa destruida, le correspondía al propietario del hotel compensarla con un bien de similares condiciones destinado a la construcción de un parque ecoturístico. Solución poco ortodoxa, de muy difícil cumplimiento, pero que obvió adoptar alguna decisión frente a la naturaleza del bien, que hoy mantiene su carácter público. En cualquier caso, en esa providencia se consagró la posibilidad de desafectar bienes naturales y compensarlos, por orden judicial ante la imposibilidad de su recuperación.

B) Gestión

El derecho colombiano ha establecido un sistema poco eficiente de gestión de los bienes públicos naturales. Los instrumentos de gestión son anticuados y poco útiles para proteger los intereses generales que se encuentran en juego en el patrimonio natural. En particular, las normas siempre hicieron referencia a concesiones de aprovechamiento de los bienes públicos naturales, en particular aguas y bosques, mediante instrumentos unilaterales o contractuales, según el sector de actividad.

(44) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 6 de marzo de 2013, AP – 130012331000200100051 01. Un comentario interesante de esa providencia se encuentra en: BARRETO CIFUENTES, Sebastián (2013): *Aspectos generales del régimen de los bienes del litoral marítimo. Competencias y limitaciones sobre el Derecho de propiedad* (Revista digital de Derecho Administrativo, No. 9, 2013), p. 145-167.

Los defectos del sistema tienen que ver con el pobre desarrollo que han tenido en el derecho colombiano las concesiones de dominio público o de bienes públicos; en particular, lo relativo al carácter precario que deben tener. Que se ha ido creando, sin embargo, a partir de la aplicación de principios y bases no escritas, que han llevado al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional a considerar que este tipo de títulos habilitantes, tratándose de concesiones en sentido general o de licencias ambientales, son revocables por razones de interés general ligadas a la protección del bien de uso público o del interés ambiental que se refleja concretamente en el bien.

Para el caso concreto de las licencias ambientales, la propia Corte Constitucional en su jurisprudencia ha sido particularmente clara a la hora de señalar el carácter precario de todo tipo de autorizaciones en áreas protegidas. Por ejemplo, en sentencia C-746 de 2012, el Alto Tribunal Constitucional afirmó el carácter precario de las licencias ambientales otorgadas para actividades privadas en Parques Naturales (45). Igualmente, en reciente sentencia en la que se discutió la constitucionalidad de varias disposiciones normativas contenidas en el Código de Minas, por, entre otras razones, presuntamente vulnerar el derecho a un medio ambiente sano, la Corte Constitucional declaró ajustadas condicionadamente las normas demandadas y señaló el carácter precario de la concesión minera (46).

(45) Al respecto señaló:

«... La licencia ambiental funciona entonces como una herramienta con la cual el Estado, a través de las autoridades ambientales, ejerce y conserva la competencia de protección de los recursos naturales y del ambiente, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

«Lo anterior, por cuanto la licencia 'es esencialmente revocable' por la autoridad ambiental que la expide, sin necesidad de contar con 'el consentimiento expreso o escrito de su beneficiario' (Ley 99/93 art. 62), en los términos previstos en la Sentencia C-328 de 1995, ya reseñada. Asimismo, la licencia se puede 'otorgar, negar o cancelar', en tanto la misma es una herramienta que permite concretar los deberes estatales de prevención y control del deterioro ambiental, conforme se expuso en la Sentencia C-328 de 1999. Por lo demás, la licencia puede ser 'suspendida' cuando se advierta la posibilidad de que la actividad, obra o proyecto autorizados generen daños o alteraciones al paisaje no previstos al momento de su concesión, pero que según las circunstancias es posible evitar, atendiendo a lo expuesto en las Sentencias C-293 de 2002 y C-703 de 2010».

(46) Corte Constitucional, sentencia C-389/16. Afirmó en aquella ocasión que el «contrato de concesión, como se ha explicado ampliamente, no confiere un derecho de propiedad sobre bienes estatales, sino una posibilidad de aprovechamiento, una vez inscrito en el registro minero; activa una obligación de control y vigilancia estatal sobre las actividades; y puede ser revocado por hechos asociados a la protección del ambiente». Para concluir que «el contrato de concesión puede ser revocado, en virtud de la facultad de intervención estatal, y lo mismo ocurre con la licencia ambiental, siempre que se constate que puede ocasionar un daño en la salud pública o en el ambiente, aspectos en los cuales, incluso, las autoridades están facultadas para aplicar el principio de precaución».

Más interesante resulta en todo caso, una sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, en la que se admitió una excepción extralegal a la intangibilidad de los actos administrativos de carácter particular, derivada de la precariedad de las concesiones de bienes de uso público. En esa oportunidad, el Alto Tribunal afirmó:

«La doctrina ha señalado al respecto que el principio de precariedad que es propio de los actos administrativos que habilitan a un particular para usar y gozar en exclusiva y en forma temporal un bien catalogado como de uso público, implica que dichos actos pueden ser revocados en cualquier momento por razones de interés general, sin que sea preciso recabar el consentimiento del particular afectado, por tratarse precisamente de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, cuya destinación principal sigue siendo el uso común del que habla el artículo 674 del Código Civil. Razones superiores de orden constitucional, estrechamente asociadas al interés general, explican que en casos como este pueda la Administración ejercer la potestad de revocación unilateral, debido al carácter precario que es consustancial e inherente a este tipo de actos de habilitación» (47).

Así pues, a pesar de que no existe en el derecho colombiano un sistema adecuado de gestión del Patrimonio Natural, poco a poco por vía jurisprudencial se han ido estableciendo las reglas para un sistema más moderno de títulos habilitantes, pero es mucho menos completo que en otros países que reconocen la importancia de los bienes públicos para una adecuada gestión administrativa.

C) Protección

El análisis del régimen jurídico de los bienes públicos en el patrimonio natural, se completa con los instrumentos de protección. Tradicionalmente, en Colombia se distinguen dos modalidades de protección, que dada la textura del objeto de protección —los derechos colectivos, en particular el medio ambiente— se aplica para todos los bienes que integran el patrimonio natural. Así pues, si de lo que se trata es de esbozar el paisaje de los instrumentos de protección se requiere, en un primer momento analizar la llamada protección por vía administrativa, policiva y sancionatoria (a), para distinguirla de la protección jurisdiccional (b).

(47) Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de septiembre de 2014, Exp. 25000-23-24-000-2004-00466-01.

a) La protección administrativa de los bienes públicos naturales

La protección administrativa de los bienes públicos naturales se puede analizar desde dos puntos de vista. En primer lugar, el régimen policivo, recientemente reformado y, en segundo, el régimen sancionatorio administrativo en temas ambientales.

En lo que atañe a la protección policiva. La recientemente expedida Ley 1801 de 2016, contiene un claro enfoque hacia la protección de los bienes con relevancia ambiental. Si se trata de bienes públicos, la protección adquiere diversas dimensiones: la protección mediante la recuperación de bienes públicos y las medidas correctivas contra conductas que atenten contra el medio ambiente.

Aun cuando no resulta pertinente en este trabajo realizar un estudio profundo de las particularidades del proceso policivo de recuperación de bienes públicos en el sistema jurídico colombiano (48). En punto a esta modalidad de protección, son dos los aspectos sobre los que vale la pena centrar la atención: la supuesta dualidad de los mecanismos de protección y la dificultad para adecuar dichos mecanismos a las normas constitucionales.

A este respecto las dificultades son evidentes: por una parte, resulta difícil mantener, en la actualidad a pesar de que ello no se encuentre en disposición normativa alguna, la dualidad de modalidades de protección según que el bien sea de uso público o fiscal, máxime cuando, como se ha analizado, la identificación de una u otra categoría no es de fácil realización. Por la otra, las normas que regulan la materia no establecen un procedimiento detallado para la ejecución de la medida ajustada a la realidad; sin embargo, vale la pena resaltar que, tal y como lo dispone el artículo 226 del recientemente expedido Código Nacional de Policía —contenido en la Ley 1801 de 2016—, las acciones policivas tendientes a proteger la integridad del medio ambiente, no se encuentran sometidas a las reglas de caducidad, pero las acciones correctivas sí podrán prescribir pasados 5 años desde la conducta que se pretende sancionar.

Desde el punto de vista sancionatorio, las normas se han perfeccionado y tecnificado a partir de la expedición de la Ley 1333 de 2009 y del propio Código de Policía de 2016, que parece aplicarse de manera paralela en estos temas a través de medidas correctivas. El derecho sancionatorio ambiental se aplica de manera prevalente, como una herramienta técnicamente adecuada para proteger los bienes de uso público incluidos en el concepto de Patrimonio Natural.

(48) Un interesante análisis de la cuestión se encuentra en Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de mayo de 2013, Exp. 28158 y Corte Constitucional, C-241/10.

b) La protección judicial

La protección por vía administrativa, no ha tenido en Colombia una utilización adecuada. El sistema jurídico colombiano se ha volcado hacia una protección judicial en las distintas jurisdicciones, me centraré en el control tradicional en sede de lo Contencioso Administrativo y en sede constitucional.

En el Contencioso Administrativo todo mecanismo tiende a garantizar finalmente la protección del patrimonio público, pero existen provisiones concretas que buscan reconocer las especificidades del conjunto de los bienes públicos. En primer lugar, en el derecho colombiano no opera la caducidad de la acción judicial cuando se trate de recuperar bienes públicos, se trata de una prerrogativa especial para la generalidad del patrimonio público en Colombia, ligada a la imprescriptibilidad de los bienes públicos (49), característica de este ordenamiento (50).

Por otra parte, el constituyente colombiano, desde 1991, decidió crear algunas acciones que se han denominado constitucionales: la acción de tutela, la acción popular y la acción de grupo (51). Dichos mecanismos de protección encuentran un lugar de florecimiento y expansión particularmente importante en el ámbito de los bienes públicos (52): se trata de las acciones populares y a

(49) Esta particular protección en materia de bienes públicos, encuentra su sustento teórico en una sentencia de 1996 del Consejo de Estado en la que se afirmó: «Se propone por parte de los opositores a las pretensiones de los demandantes, que en el sub iudice hay lugar a declarar la caducidad de la acción, o la prescripción del derecho en contra de la Nación. Sobre el particular estima la Sala que en tratándose de la propiedad del subsuelo y de las minas, estas figuras jurídicas resultan inaplicable, en razón a que por expresa disposición de la ley, tales bienes son imprescriptibles, inalienables e inembargables, características éstas que le impiden a los particulares hacerse al dominio de los mismos ya sea mediante la usucapión o por cualquier otro medio que pretenda la transferencia del derecho de propiedad de la Nación a aquellos» (Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 29 de octubre de 1996, Exp. S-404)

(50) Postura derivada claramente de la teoría de los móviles y las finalidades acogida doctrinal y jurisprudencialmente en Colombia: Ver, SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando (2004): *Tratado de Derecho Administrativo* (T. III, U. Externado, Bogotá), p. 140 y ss; y GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos (2014): *El nuevo proceso contencioso administrativo* (Ed. Doctrina y Ley, Bogotá), p. 262 y ss. Cf., también, Corte Constitucional, C-426/02 y Consejo de Estado, Sala Plena, 4 de marzo de 2003, Exp. U-030.

(51) Cf. GUAYACÁN ORTIZ, Juan Carlos (2014): *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas* (U. Externado, Bogotá) y HENAO PÉREZ, Juan Carlos (2005): «Collective rights and collective actions: Samples of European and Latin American contributions», en MADDEN, M. Stuart: *Exploring tort law* (Cambridge University Press, Cambridge).

(52) En palabras de SANTOFIMIO GAMBOA
«... el control jurisdiccional de la administración pública colombiana se caracteriza por su amplitud y complementariedad. Los instrumentos procesales que el sistema constitucional consagra comprenden los más variados aspectos de la actividad administrativa, lo que hace que el marco de las tradicionales acciones establecidas por el legislador para la jurisdicción

la de tutela. En primer lugar, vale la pena resaltar que los bienes públicos, en general, se identifican, en el derecho colombiano con un interés colectivo digno de protección: el patrimonio público. Así, en caso de que cualquier ciudadano considere que alguna autoridad administrativa o algún particular realizan una actuación que contraría la protección del patrimonio público —que engloba, pero no se agota en los bienes públicos— podrá solicitar su protección ante la autoridad judicial correspondiente para que ordene la realización de cualquier medida que se pertinente y conducente para garantizar su intangibilidad.

Además, en la Ley 472 de 1998 se positivizaron diversos derechos colectivos, como, por ejemplo, la protección del medio ambiente (53) (Pimiento, 2015,). En todos ellos, de manera directa o indirecta se protegen diversos tipos de bienes públicos que se pueden ver inmersos en la realización de las actividades allí señaladas.

De manera más concreta, tanto el constituyente, como el legislador, decidieron que el uso de los bienes de uso público y la protección del medio ambiente debían ser calificados como derechos colectivos (54) dignos de la amplia protección que otorgan esas acciones, al no imponerle mayores límites al juez, ser integralmente públicas, no ser desistibles por quien las interpone y garantizar un mecanismo flexible para la garantía de la intangibilidad del patrimonio natural (55). Se trata, entonces, de un mecanismo de protección

contencioso administrativa sean parte importante del engranaje de garantías, y no mecanismos exclusivos. El constituyente ha desarrollado preciosos instrumentos procesales, algunos de ellos en cabeza de las autoridades de esta jurisdicción que amplifican el clásico esquema de control sobre la administración pública, procurando que a través de su efectividad se logre la protección y aplicación de los derechos de los asociados» (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando (2004): Tratado de Derecho Administrativo (T. III, U. Externado, Bogotá), p 665 y 666).

(53) PIMIENTO ECHEVERRI, Julián (2015): *Derecho administrativo de bienes* (U. Externado, Bogotá), p. 456 y ss.

(54) A cuyo tenor:

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

(...)

«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»

(55) Al respecto, vale la pena revisar: PÁEZ-MURCIA, Ángela María; LAMPREA-MONTEALEGRE, Everaldo & VALLEJO-PIEDRAHITA, Catalina (2017): Medio ambiente y acciones populares en Colombia: un estudio empírico (Revista Universitas, No. 134, Colombia), p. 209 a 248.

adaptado para las necesidades del patrimonio natural, en general, y de los bienes de uso público que lo componen, en particular.

*
* *
*

El objeto de este trabajo consistió en analizar la manera en que se entrelazan el Patrimonio Natural y los bienes públicos, como técnicas de protección de un mismo objeto: el medio ambiente. Ello me permitió comprobar, por un lado, la proliferación de técnicas de intervención en el derecho de propiedad y su perfeccionamiento, pero también la extraordinaria complejidad y desorden del sistema jurídico colombiano relacionado con los bienes públicos naturales o con incidencia medio ambiental. El inventario de los bienes públicos naturales resultó de utilidad, pues sirvió de sustento para afirmar la falta de coherencia de la regulación en la materia, la desuetud de sus instituciones, pero también la confianza puesta en la protección administrativa —por medio de intervenciones de policía administrativa o sancionatorias— y judicial, a través de las originales acciones populares del ordenamiento jurídico colombiano.

La intención no fue realizar un recuento exhaustivo de todos los bienes que se encuentran cobijados con el concepto de patrimonio natural, como tampoco lo fue desentrañar las más profundas especificidades del sistema colombiano en la materia; siguiendo el espíritu de la Red Internacional de Bienes Públicos, se buscó sentar las bases del derecho colombiano de los bienes públicos naturales para que, en el contraste con otros sistemas jurídicos, pueda avanzar hacia una mejor protección del interés general ambiental.

III. BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA ARIAS, Ángela (2016): *El principio de no regresión en el derecho ambiental* (Iustel, Madrid).
- (2017): *Los derechos adquiridos frente a la protección del medio ambiente: análisis de dos casos puntuales* (U. Externado, Bogotá).
- AUBY, Jean-Marie (1958): «Contribution à l'étude du domaine privé de l'Administration» (*EDCE*, n° 12).
- BALLBÉ, Manuel —(1945): *Concepto del dominio público* (Bosch, Barcelona).
- BARRETO CIFUENTES, Sebastián (2013): *Aspectos generales del régimen de los bienes del litoral marítimo. Competencias y limitaciones sobre el Derecho de propiedad* (Revista digital de Derecho Administrativo, No. 9, 2013)
- BOTERO ISAZA, Valerio (1930): *Régimen legal de aguas* (ed. Aguila, Bogotá).
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1944), *El régimen de las aguas en el derecho colombiano* (Ed. Antena, Bogotá).

- DUGUIT, Léon (1920): *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón*. 2a ed. (Madrid, Ed. Francisco Beltrán).
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (2006): Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales», en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente* (No. 225, España).
- GARIZADO TORO, Carlos (2011): «Evolución del derecho de aguas en Colombia: más legislación que eficacia» (*Actualidad jurídica*, No. 3 y 4).
- GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos (2014): *El nuevo proceso contencioso administrativo* (Ed. Doctrina y Ley, Bogotá).
- GUAYACÁN ORTIZ, Juan Carlos (2014): *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas* (U. Externado, Bogotá).
- HENAO PÉREZ, Juan Carlos (2005): «Collective rights and collective actions: Samples of European and Latin American contributions», en MADDEN, M. Stuart: *Exploring tort law* (Cambridge University Press, Cambridge).
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *El Patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*, INAP, 2017.
- MACÍAS, Luis Fernando (2008): «Propiedad y Medio Ambiente: algunas consideraciones en torno al caso de Colombia» en *Revista de Derecho Administrativo* (No. 6, Lima).
- PÁEZ-MURCIA, Ángela María; LAMPREA-MONTEALEGRE, Everaldo & VALLEJO-PIEDRAHÍTA, Catalina (2017): Medio ambiente y acciones populares en Colombia: un estudio empírico (*Revista Universitas*, No. 134, Colombia).
- PAREJA, Carlos H. (1937): *Derecho administrativo. Teórico y práctico* (Librería Siglo XX, Bogotá).
- PIMIENTO ECHEVERRI, Julián (2011): «Reflexiones en torno a la división de los bienes públicos en el Código Civil», en *Revista de Derecho Privado*. (No. 21, U. Externado, Bogotá).
- (2014), «La propiedad de los bienes de uso público», en: *Revista de Derecho Administrativo Económico* (No. 18, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile).
- (2015): *Derecho administrativo de bienes* (U. Externado, Bogotá).
- PIMIENTO ECHEVERRI, Julián & SANTAELLA QUINTERO, Héctor (2015): «El estado actual del dominio público en el derecho colombiano», en: LÓPEZ RAMÓN, Fernando & VIGNOLO, Orlando [Coord.]: *El dominio público en Europa y América Latina* (Lima, RIBP – Círculo de Derecho Administrativo)
- PIPERATA, Giuseppe (2014): *Gobierno del territorio y tutela del medio ambiente, del paisaje y de los bienes culturales en el ordenamiento italiano* (Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela, Civitas).

- RODOTÁ, Stefano (1986): *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada* (Madrid, Civitas).
- SANTAELLA QUINTERO, Héctor (2010): *El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia* (Universidad Autónoma de Madrid, Tesis doctoral).
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando (2004): *Tratado de Derecho Administrativo* (T. III, U. Externado, Bogotá).
- (2008): «Mecanismos e instrumentos de protección y defensa del patrimonio litoral en el derecho colombiano», en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (dir.), *La protección del patrimonio litoral* (U. Externado, Bogotá)
- VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo (2008): *Bienes* (11ª ed., Comlibros, Medellín).
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2015): «Derecho de Bienes Públicos en Chile. Recuento doctrinario y actualidad normativa» en: LÓPEZ RAMÓN, Fernando & VIGNOLO, Orlando [Coord.] *El dominio público en Europa y Latinoamérica*, (Lima, RIBP y Círculo de Derecho Administrativo).
- WALDRON, Jeremy (2012): *The rule of law and the Measure of property* (Cambridge University Press, Cambridge).

IV. JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional

- Sentencia C-426/02
- Sentencia C-1071/03
- Sentencia C-1172/04
- Sentencia C-189/06
- Sentencia T-760/07
- Sentencia C-241/10
- sentencia C-746/12
- Sentencia C-283/14
- Sentencia C-389/16

Consejo de Estado

- Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 29 de octubre de 1996, Exp. S-404.
- Consejo de Estado, Sala Plena, 4 de marzo de 2003, Exp. UJ-030.
- Consejo de Estado colombiano, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906.

JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 6 de marzo de 2013, AP – 130012331000200100051 01.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de mayo de 2013, Exp. 28158.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de septiembre de 2014, Exp. 25000-23-24-000-2004-00466-01.