



Cartagena de Indias, trece (13) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES**

<b>Clase de acción</b>	ACCIÓN POPULAR
<b>Radicado</b>	13-001-23-31-002-2011-00598-00
<b>Demandante</b>	SAMUEL VILLAMIZAR BERNAL Y OTROS
<b>Demandado</b>	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS
<b>Magistrado Ponente</b>	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
<b>Tema</b>	Derecho al goce de un espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso publico

**II.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede la Sala a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro de Acción Popular, interpuesta por el señor SAMUEL VILLAMIZAR BERNAL Y OTROS, contra el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, NACIÓN- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), y SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DE CARARE S.A.- FILIAL DE LA CANADIENSE COALCORP (hoy Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A.)

**III.- ANTECEDENTES**

**1. DEMANDA**

**1.1 Pretensiones:**

*"1- Que se ordene la protección a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes por parte de **LA ALCALDIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, LA NACIÓN-MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA-MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA -SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DE CARARE S.A. -FILIAL DE LA CANADIENSE Coalcorp,** y en su defecto se abstengan de otorgar los permisos y/o licencias a la Sociedad*





Portuaria Carbones de Carare .S.A. filial de la canadiense Coalcorp, para la ejecución del proyecto de puerto carbonífero en las islas barú.

2- Que se ordene la protección a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes por parte del (sic) **LA ALCALDIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, LA NACIÓN-MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA-MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA- SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DE CARARE S.A. –FILIAL DE LA CANADIENSE Coalcorp.**

3- Que se ordene al **DISTRITO DE CARTAGENA**, a través de la Secretaría de Planeación o la competente, abstenerse de emitir acto administrativo mediante el cual se autorice la Construcción y realización del puerto Carbonífero que pretende adelantar la firma Coalcorp en las islas barú, al ir en contravía de los derechos colectivos a la (sic) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes..

4- Que se ordene a la **Nación-Ministerio de Minas y Energía** abstenerse de emitir actos administrativos encaminados a otorgar licencias y/o permisos para la comercialización, transporte y distribución de carbón sobre el sector comprendido en las islas barú, donde se pretende desarrollar un puerto carbonífero por parte de la Sociedad Portuaria Carbones de Carare S.A. –filial de la canadiense Coalcorp, al ir en contravía de los derechos colectivos a la (sic) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.





9

5- Que se ordene a la **Nación-Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda**, se sirva abstenerse de otorgar o emitir acto administrativo por medio del cual se otorgue licencia ambiental a la Sociedad Portuaria Carbones de Carbones (sic) S.A.- filial de la canadiense Colacorp, a fin de desarrollar o ejecutar el proyecto de puerto carbonífero en las islas barú, al ir en contravía de los derechos colectivos la (sic) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio Sírvasen señor Juez, ordenar que cultural de la Nación; La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

6- Que se ordene a la Sociedad Portuaria de Carbones de Carare S.A.- Filial de la canadiense Coalcorp se sirva preservar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio Sírvasen señor Juez, ordenar que cultural de la Nación; La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, de manera que el proyecto de puerto carbonífero no atente contra estos derechos.

7. Que se ordene el incentivo establecido en el art. 40 de la ley 472 de 1998."

## 1.2 Hechos

Se sintetizan así:

1. Señalan que, de acuerdo a unas declaraciones de los representantes de la empresa Coalcorp, en el Distrito de Cartagena, en las Islas de Barú, se pretende adelantar un proyecto para la realización del puerto carbonífero propuesto por la empresa Coalcorp, donde se prevé que las barcazas de carbón que provienen de los Departamentos del Cesar, Boyacá y Santander lleguen a un muelle de desembarque a un costado del Canal del Dique.





2. Manifiestan que con el proyecto se afectaría todo el medio ambiente del sector que lo rodea, pues la contaminación producto de esa actividad produciría gran impacto ambiental, afectando además el desarrollo turístico y la calidad de vida de los habitantes de la zona en cuanto a la salubridad se refiere.

3. Expresan que el Canal del Dique es el único vertimiento de agua potable para el Distrito de Cartagena y que con la ejecución de un proyecto de esa envergadura se afectaría gravemente la salubridad pública de la comunidad cartagenera.

## **2. CONTESTACIÓN:**

### **2.1 DISTRITO DE CARTAGENA**

Se opone a la prosperidad de las pretensiones, al señalar que las mismas carecen totalmente de fundamento fáctico y jurídico que las soporten.

Invoca la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva al señalar que el Distrito de Cartagena carece de competencia en materia ambiental respecto de la expedición de licencias para la explotación de instalaciones portuarias y, que la vigilancia ambiental del proyecto de muelle carbonífero en la Isla de Barú corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y no al Distrito de Cartagena.

Expresó que el Distrito de Cartagena de Indias se limita a determinar el uso del suelo para actividades comerciales e industriales a través de actos administrativos cuya legalidad se presume y que solo pueden ser controvertidos a través de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho (fls. 94-96).

### **2.2 SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A. (hoy Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A.)**

Contestó la demanda (fls. 105-108) señalando que el puerto proyectado por la Sociedad Portuaria Carbones del Carare en el sitio objeto de la presente acción popular incorporó las condiciones establecidas por el Decreto 3083 de 2007 pues será construido utilizando un sistema de cargue directo, con bandas transportadoras encapsuladas y utilizando un sitio de embarque lo más





próximo a la línea de playa que evite el fondeo para el cargue y, en general todas las previsiones de tipo ambiental previstas en la ley de manera que no afecte el medio ambiente.

Manifiesta que la descarga de los botes se hará con equipos de última tecnología y automatizados, fabricados de manera especial para el proyecto que garanticen el principio de sostenibilidad ambiental; que los equipos descargarán en tolvas de recepción y estas a una banda transportadora cubierta, la cual llevará el carbón a una estación de transferencia. Así mismo dijo, que el carbón podrá llegar al patio del terminal ya clasificado y homogeneizado, operaciones estas que se realizarán en mina.

Expresó que con la modificación del uso del suelo aprobada por el Concejo Distrital de Cartagena el área objeto del proyecto del puerto de carbón fue habilitada para este tipo de proyectos y, que Cardique en los estudios que realizó consideró que el área a ubicarse el proyecto cumple con las condiciones en materia ambiental para ser utilizado como puerto de carbón.

Por lo anterior, propuso como excepción de fondo el cumplimiento de la normatividad ambiental.

### **2.3 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**

La entidad contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, por considerar que las mismas carecen de respaldo jurídico.

Señala que de acuerdo a las funciones legalmente atribuidas al Ministerio de Minas y Energía, dentro de las mismas no se encuentra la de otorgar licencias o permisos para la comercialización, transporte y distribución de carbón, ni para la construcción de puertos carboníferos, pues esas autorizaciones son competencia de otras autoridades como las ambientales y/o de transportes.

Propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva (fls.143-156).

### **2.4 MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)**

La entidad accionada presentó escrito de contestación de la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por





considerar que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los derechos colectivos por parte del Ministerio.

Invoca como excepción la improcedencia de la acción, sustentada en que hasta esa fecha el Ministerio no ha dado trámite a la expedición de una licencia ambiental para la ejecución de un proyecto a la Sociedad Portuaria Carbones de Carare S.A.- Filial de la Canadiense Coalcorp.

Cita en su defensa apartes de un concepto emitido por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de ese Ministerio, manifestando que esa Dirección si bien inició trámite de establecimiento de Plan de Manejo Ambiental mediante Auto No. 2942 del 21 de diciembre de 2006, el mismo fue dejado sin efecto y se ordenó el archivo definitivo del expediente a través del Auto No. 589 del 7 de marzo de 2007, confirmado por el Auto No. 1317 del 22 de mayo de 2007 y, que a la fecha la Sociedad accionada no ha presentado solicitud de licencia ambiental para el citado proyecto, por lo que no se encuentra en curso en ese Ministerio trámite activo alguno sobre el particular (fls. 164-167).

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL**

Admisión de la demanda (fls. 33-36), notificación de la demanda (84, 87, 88, 163), por auto de fecha 11 de agosto de 2011 el Juzgado Doce Administrativo de Cartagena declaró su falta de competencia para conocer del asunto (fls. 203-204), con auto de fecha 30 de septiembre de 2011 el Despacho del Magistrado Ponente asumió el conocimiento del proceso (fls. 217-218), se dio aviso a la comunidad de la existencia de la popular (fls. 333-335), audiencia de pacto de cumplimiento (fls. 386 -387); apertura a pruebas (fls. 389-395); traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para emitir concepto (fls. 571).

El Ministerio Público no emitió concepto. La parte demandada, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, el Distrito de Cartagena de Indias alegaron de conclusión, dentro del término procesal, con memoriales visibles a folios 574-581 y 613, respectivamente.

### **4. ALEGACIONES**

#### **4.1 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**





El Ministerio accionado presentó alegatos de conclusión, sosteniendo que no ha vulnerado derecho colectivo alguno, tal como lo expresó en la contestación de la demanda, pues no ha dado trámite a la expedición de una licencia ambiental para la ejecución de un proyecto a la Sociedad Portuaria Carbones de Carare S.A.

Dijo además, que actualmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene competencia legal para el otorgamiento de licencias ambientales, sino que esta competencia reposa en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, por lo que en cumplimiento del Decreto 3570 de 2011, el Ministerio hizo entrega a la ANLA de todos los archivos relacionados con las competencias de ella. (Fls. 574 – 581)

#### **4.2 DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**

La entidad accionada presentó alegatos de conclusión, reafirmando en lo expuesto en la contestación de la demanda, y en especial en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva (f. 613).

#### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

Surtido el trámite de la segunda instancia y como quiera que no se observa causal de nulidad ni impedimento alguno que pueda invalidar lo actuado hasta esta etapa procedimental, se procede a definir la controversia, previas las siguientes,

#### **V.- CONSIDERACIONES**

##### **1. COMPETENCIA**

Es competente funcionalmente esta Corporación para conocer, en primera instancia, del asunto bajo estudio, por tratarse de una Acción Popular dirigida en contra del DISTRITO DE CARTAGENA, el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA y la SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DE CARARE S.A. (HOY SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHÍA S.A.), de conformidad con el numeral 14 del artículo 132<sup>1</sup> del C.C.A.

---

<sup>1</sup>Artículo 132. Los tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:



## 2. PROBLEMA JURÍDICO

En el presente la Sala de Decisión identifica los siguientes problemas jurídicos:

(ii) Determinar si se ha configurado el fenómeno del hecho superado.

Si la respuesta es negativa, se debe resolver el siguiente problema jurídico.

(i) Determinar si el eventual desarrollo del proyecto del puerto carbonífero propuesto por la Sociedad Portuaria Carbones de Carare S.A. en la Isla de Barú, jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, AMENAZA los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio cultural de la nación, la seguridad y salubridad públicas y, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, de la población de la Isla de Barú y en general de los cartageneros.

Si la respuesta es negativa se revocará la sentencia recurrida, en caso contrario se confirmará.

## 3. TESIS

Para la Sala, se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que mediante Auto No. 598 del 7 de marzo de 2009 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dejó sin efectos el Auto No. 2942 del 21 de diciembre de 2006 mediante la cual dicha entidad había dado inicio al trámite administrativo para el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental presentado por la SOCIEDAD CARBONES DEL CARARE S.A. y ordenó el archivo del proyecto de *"Reactivación y Operación del Terminal de Carbón de la Sociedad Portuaria Carbones del Carare"* ubicado en la Isla Barú, en la bahía de Cartagena, ente ciénaga Honda o profunda y la sección final del canal del Dique, sector conocido como *"La Pulga"* propuesto por la SOCIEDAD CARBONES DEL CARARE S.A. por lo que a juicio de la Sala la conducta vulneradora cesó.

---

...

14. Adicionado. Ley 1395 de 2010 Art. 57. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional."



La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen.

#### **4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

##### **4.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN POPULAR.**

La acción popular tiene una naturaleza preventiva, tal como lo indica el inciso 2 del artículo 2 de la ley 472 de 1998 cuando dice: *"... 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"*.

Por regla general, esta acción no persigue la reparación de perjuicios, pues para ello existen las acciones contenciosas e incluso la acción de grupo, sin embargo excepcionalmente es viable el reconocimiento de los mismos, en los casos previstos en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Los hechos que pueden resultar vulneradores de derechos colectivos, también pueden dar lugar al inicio de acciones contenciosas o de otra naturaleza, de manera que en virtud de la autonomía y principalidad que caracteriza a la acción popular, esta también sería viable, pero no de manera concurrente o simultánea con la acción ordinaria, pues por un lado la popular es esencialmente preventiva y de ser afectaría la seguridad jurídica al producirse eventualmente fallos contradictorios respecto de los mismos hechos; siendo ello así, entonces cuando el interesado ha acudido a las acciones ordinarias, no le es dable instaurar acción popular.

En cuanto hace referencia a su configuración normativa, de las reglas contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se desprende que son características de la acción popular, las siguientes:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;





c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;

d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;

e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.

f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.

g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- Una acción u omisión de la parte demandada;
- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

#### **4.2 De los derechos invocados**

Conviene precisar los derechos cuyo amparo se pretende son el derecho al goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio cultural de la nación, la seguridad y salubridad públicas y, la realización de construcciones,





B

edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas; en consecuencia se estudiará el alcance conceptual de cada uno de estos derechos colectivos invocados por el accionante, consagrados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

#### **4.2.1 Del Derechos colectivo al goce ambiente sano.**

Los literales a) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, prevén los derechos a gozar de un ambiente sano el cual ha cobrado a lo largo de la última década un importante lugar y especial protección en la Constitución, las leyes y en las disposiciones reglamentarias.

Al respecto, la Corte Constitucional, ha expresado que el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas entre otros, que han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.

Así mismo, la Constitución se ocupó también de regular otros temas de orden ecológico como la conservación de áreas naturales de especial importancia, del desarrollo sostenible, de la calidad de vida y de la educación y la ética ambiental, entre otros; los cuales constituyen, de igual forma, la estructura mínima para la necesaria convivencia de los asociados dentro de un marco de bienestar general.

Consecuentemente, la Constitución Política, en el artículo 79 expresa:

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

En desarrollo de los principios constitucionales se han consagrado en otras normas directrices en materia de política ambiental. En el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, Decreto ley 2811 de 1974, se establece que el ambiente es patrimonio común y que tanto el Estado como los particulares deben participar en su preservación y manejo (art. 1°).





Por tanto la obligación del Estado va más allá de la simple regulación normativa y trasciende al plano de la materialización de esas políticas, mediante la participación en su preservación y manejo, a través de sus diferentes entidades y de los particulares.

#### **4.2.2 Del goce al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.**

En relación con la categoría de los bienes de uso público, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado la clasificación legal de los bienes de dominio del Estado, con fundamento en la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales, definidos ellos en los términos del artículo 674 del Código Civil, norma que dispone:

*"Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales."*

De conformidad con la norma citada, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales en la legislación civil radicó en la destinación o forma de su utilización. En ese ámbito se consideraron bienes de uso público aquellos destinados al uso general de los habitantes de un territorio. Los bienes fiscales por oposición a lo anterior, son aquellos que pertenecen al Estado, pero no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privado del Estado, para sus fines propios, que en ocasiones pueden aparecer incompatibles con la utilización indiscriminada por el público.

La Constitución Política de 1991, se refirió a los Bienes de Uso Público, concediéndoles tres prerrogativas: inalienables, imprescriptibles e inembargables, en la siguiente disposición:

*"Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".*

*Artículo 102. "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación"*





121

Por su parte, el artículo 5° de la Ley 9 de 1989, ampliando conceptualmente la idea de espacio público concebida en la legislación civil, lo define en los siguientes términos:

*“Artículo 5.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses 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 constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”*

En cuanto a los bienes de uso público, y la destinación colectiva del espacio público, precisó el Consejo de Estado lo siguiente<sup>2</sup>:

*“Nótese que tanto en el nivel constitucional como en el legal, el elemento distintivo del espacio público, como bien de uso público, es su destinación colectiva, o lo que es igual, al uso por todos los miembros de la comunidad. Además, ese carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público, implica que su destinación está regulada por fuera de los cauces normativos propios del derecho privado y se ubica en los predios del derecho público. Inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que se constituyen en los medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el ‘fin’ que motiva su afectación como figura medular o pieza clave del dominio público. Por manera que cuando la Constitución y la ley le imponen al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público y su afectación a una finalidad pública, comoquiera que su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general, no sólo limita su disposición en términos de enajenabilidad, sino que al mismo tiempo impide la presencia de discriminaciones negativas en el acceso al espacio público (exclusión en el acceso) o discriminaciones positivas a favor de determinados particulares (privilegios), en tanto lo que está en*

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007), Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00993-01 (AP).





*juego es el interés general (arts. 1 y 82 C.P.) manejo a su destinación al uso común general.*" (Negrillas de la Sala)

Por otra parte, el artículo 313 de la Constitución Política entre las funciones de los Concejos Municipales, señala la de reglamentar los usos del suelo; y el artículo 315 ibídem, dentro de las atribuciones de los Alcaldes, en su calidad de primera autoridad de Policía en el Área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente. De lo anterior se concluye que sin lugar a dudas, quien ostenta la competencia para determinar el uso del suelo son los Concejos Municipales y a los Alcaldes velar porque se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público.

#### **4.2.3 Del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la nación.**

El patrimonio cultural hace parte del concepto patrimonio público y está regulado en la Constitución Política de Colombia en los artículos 63 y 72, según los cuales, los bienes que lo componen son inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo que implica que los mismos no se pueden negociar, vender, donar, permutar, no pueden ser objeto de gravámenes y están excluidos de apropiación por el paso del tiempo. Estos bienes pertenecen en forma exclusiva a la Nación y están bajo su protección. Al respecto el Consejo de Estado ha manifestado:

*"Ahora bien, la conceptualización acerca de qué es y qué comprende el patrimonio cultural ha sido objeto de permanente ajuste, tanto en el orden internacional como en el orden interno, siempre con el propósito de ampliar y fortalecer su órbita de protección, tal y como pasará a evidenciarse en el acápite de marco normativo del patrimonio cultural y cultural sumergido.*

*En efecto, como se analizó en apartes anteriores un primer y explícito mojón normativo en Colombia lo encontramos en las Leyes 14 y 36 de 1936, así como la Ley 163 de 1959 por medio de la cual «se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación».*

*Merece especial atención el contenido del artículo 14, de la ley 163 de 1959, como quiera que consagra una limitación a la aplicación del artículo 700 del Código Civil, el cual regula lo relacionado con el descubrimiento de tesoros. Esta norma señaló de manera expresa lo siguiente:*

*«Artículo 14. No se consideran incluidos en el artículo 700 del Código Civil los hallazgos o invenciones consistentes en monumentos históricos o arqueológicos, los cuales estarán sometidos a las disposiciones de la presente Ley».*





En virtud de la anterior disposición, los bienes muebles que fueron definidos como patrimonio histórico y cultural en la normativa precitada, y que otrora podían ser considerados como tesoros por cumplir con las calidades exigidas por tal institución jurídica, quedaron excluidos de régimen previsto en el Código Civil y sometidos de manera expresa a las disposiciones de la Ley 163 de 1959, de manera que los mismos quedaron por fuera del comercio. Esta exclusión aplica para la totalidad de los bienes que al tenor de lo dispuesto por el artículo 1.º, ibidem, porque integran el patrimonio histórico y artístico, «que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional».<sup>3</sup>

#### 4.3 Carencia actual de objeto por hecho superado.

La acción popular, se consagró en el ordenamiento jurídico colombiano, como una herramienta para la eficaz protección de los derechos colectivos violados o amenazados; por ello, la prosperidad de las pretensiones, conllevan a la adopción de órdenes por parte del juez, que conduzcan al cese de la conducta vulneradora o amenazante y por ende al restablecimiento del derecho conculcado. En este orden, si durante el trámite de la acción, desaparecen los supuestos de hecho en que se fundó, por cesación de la conducta respectiva, no tiene razón que el juez imparta orden alguna tendiente a la restauración del respectivo derecho, configurándose el hecho superado por carencia actual de objeto.

Sobre la configuración del hecho superado o carencia de objeto en el trámite de la acción popular, el Consejo de Estado ha señalado:

*“La acción popular se instituyó como un mecanismo tendiente a garantizar la efectividad de los derechos e intereses colectivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la Carta Política y en la Ley 472 de 1998. Su prosperidad se concreta en una orden impartida por el juez a través de la cual se debe lograr el efecto cierto de la protección demandada atendiendo a que se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los referidos derechos, mediante la realización de una conducta positiva, el cese de los actos causantes de la perturbación o la amenaza, o por la vía de una abstención.*

*Se sigue de lo dicho que la decisión judicial mediante la cual se concede una acción popular tiene por objeto la restauración de uno o varios derechos colectivos actualmente conculcados. Si ello es así la desaparición de los supuestos de hecho en los cuales se fundó la acción, -(por haber cesado la conducta violatoria, por haber dejado de tener vigencia o aplicación el acto en que consistía el desconocimiento del derecho, o por haberse llevado a cabo la actividad cuya ausencia representaba la vulneración del mismo)-, conduce a la pérdida del motivo en que se basaba el amparo, frente a lo cual ningún objeto*

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU)





*tiene en tales casos la determinación judicial de impartir una orden, la que de adoptarse caería en el vacío por sustracción de materia. En dichas hipótesis, entonces, la correspondiente decisión sería inoficiosa en cuanto no produciría*

#### **4.4 Incentivo económico.**

Con la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010<sup>4</sup> fueron derogados los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, los cuales establecían un estímulo para los actores populares por cuya gestión se protegen los derechos colectivos, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-630 de 2011.

### **5. CASO CONCRETO**

#### **5.1 Hechos relevantes Probados:**

1. A través del Auto No. 2942 del 21 de diciembre de 2006, proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se inició el trámite administrativo para el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental presentado por la Sociedad Portuaria Carbones del Carare S.A. para el proyecto "Reactivación y Operación del Terminal de Carbón de la Sociedad Portuaria Carbones del Carare" ubicado en la Isla Barú en la Bahía de Cartagena, entre Ciénega Honda y la sección final del Canal del Dique, sector conocido como "La Pulga" (fls. 43-46, 511-513)
2. Comunicación de la firma Sandwell del 30 de agosto de 2007, en el que se explica las características del diseño del puerto carbonífero, para la mitigación del polvo y los sistemas de protección ambiental implementados por Sandwell Engineering en el diseño de la Terminal de Cartagena SPCC (fls. 109-112).
3. Mediante la resolución No. 749 del 05 de diciembre de 2006, el Instituto Nacional de Concesiones aprobó la solicitud de concesión portuaria presentada por la Sociedad Portuaria Carbones del Carare S.A., para ocupar y utilizar en forma temporal y exclusiva por un periodo de 30 años una zona de uso público para el funcionamiento de un muelle para el cargue y descargue de carbón y, se fijaron las condiciones en que se otorga la concesión. (fls. 115-132).

---

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial 47.937 de 2010





4. Por medio del Acuerdo No. 033 del 03 de octubre de 2007 el Concejo Distrital de Cartagena de Indias adoptó una modificación excepcional al POT de Cartagena, Decreto 0977 del 2001 (fls. 133-141).

5. El señor Olaff Puello Castillo, Director General de Cardique de la época, rindió ante el Despacho del Magistrado Ponente el 13 de agosto de 2013 declaración juramentada y aportó algunos documentos como soporte de la misma (fls. 440-480).

De esta declaración y de los documentos allegados se tiene que:

- i) Ante Cardique se tramitó en el año 2007 a iniciativa del Secretario de Planeación Distrital de Cartagena la instancia de concertación del proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del POT de Cartagena de Indias.
- ii) Emitidos conceptos con recomendaciones por parte de Cardique de la documentación sometida a su estudio para concertación en materia ambiental, el Distrito de Cartagena acogió las recomendaciones hechas.
- iii) Que el 28 de agosto de 2007 se levantó acta de concertación entre la Cardique y el Distrito de Cartagena de Indias dentro del proceso de concertación ambiental de las modificaciones al POT y, que mediante Resolución No. 0936 del 03 de septiembre de 2007 el Director de Cardique declaró concertado el proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del POT de Cartagena de Indias, resolviendo en el artículo sexto de la resolución que *"...la Centralidad Portuaria Multimodal no se encuentra en una Zona o Área (sic) de Protección y por consiguiente, el Distrito de Cartagena de Indias por conducto de la Secretaría de Planeación debe modificar los planos a que haya lugar, con las coordenadas de dicha centralidad."*

6. De la diligencia de inspección judicial realizada por el Magistrado Ponente el 14 de marzo de 2013 (fls. 481-482) se encontró que:

*"...el sitio objeto de la diligencia, es lo que hoy se conoce como Puerto Bahía, lugar en el que se advierte actividades o movimientos que evidencian la construcción de obras civiles, los que según los mismos nativos consultados consisten en la construcción de un puerto marítimo. No pudo constatar el Despacho la existencia o por lo menos construcción de un puerto carbonífero. La citada obra denominada*





*Puerto Bahía según la información de los nativos y la valla publicitaria que se encuentra a la entrada de dicho inmueble se ejecuta en Barú exactamente al frente del corregimiento de pasacaballos (sic), estando la obra y el corregimiento separados prácticamente por el Canal del Dique. Alrededor de la obra que se construye en (sic) determinado Puerto Bahía no se advierten viviendas o zonas residenciales, solamente algunos locales comerciales ubicados en la zona de desembarque del ferri que atraviesa el Canal del Dique..."*

7. En la declaración jurada rendida por la entonces Secretaria de Planeación del Distrito de Cartagena de Indias, señora Dolly González Espinosa, el 20 de agosto de 2013 ante el Despacho del Magistrado Sustanciador respecto a la presentación ante el Honorable Concejo Distrital de la modificación excepcional del POT de la ciudad y en especial lo relacionado con la centralidad portuaria multimodal, la testigo manifestó que solicitó informe a jurídica sobre el caso y el procedimiento que se llevó a cabo y le relacionaron que se realizó lo dispuesto en el Decreto reglamentario 4002 de 2004 y, que así mismo se llevaron a cabo los procesos de concertación, consulta y aprobación previstos en la Ley 388 de 1997, por lo que conforme a lo anterior, se radicó el proyecto de acuerdo ante el Concejo Distrital (fls. 488-489).
8. Mediante Memorando EPA-MEM-00975-2013 del 21 de agosto de 2013, el Subdirector Técnico y de Desarrollo Sostenible del EPA conceptuó que de un proyecto carbonífero en general en zona no urbanizada de la Isla de Barú, se establecería como posibles impactos ambientales por la sola presencia del puerto carbonífero los siguientes: modificación del paisaje propio de la zona donde se colocaría el Puerto; aparición de actividades comerciales y de servicios no relacionadas con la actividad carbonífera, pero sí causadas por dicha actividad, como la aparición de restaurantes, hospedajes, talleres, etc; mayor consumo de recursos naturales en la zona; incremento de la actividad vehicular.

Dijo además, que si se cumple con las guías expedidas por el Ministerio de Ambiente para el manejo ambiental del sector carbonífero, podrían controlarse la mayoría de impactos directos de la actividad, como la emisión de material particulado (por material de carbón o polvo de tierra), la emisión de ruido industrial, la descarga o vertimiento de líquidos con contenido de carbón. (f. 496)





17

9. En el Informe Riesgo de Contaminación del Medio Ambiente tras la instalación de muelle carbonífero rendido por el Médico Epidemiólogo del DADIS, Walter Antonio Torres Villa, de fecha 02 de septiembre de 2013 (fls. 507-508), el mencionado funcionario expresó que las patologías que se pueden presentar en las personas expuestas al polvillo del carbón son: silicosis, fibrosis progresiva y pulmón negro o neumoconiosis de los carboneros, concluyendo que *"No se puede negar que existe una probabilidad o riesgo de afectación a la salud humana o al ecosistema por la construcción de un puerto carbonífero, pero con la implementación de las medidas de bioprotección se puede reducir a una mínima expresión esta posibilidad."*

### **5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico**

Los accionantes, actuando en nombre propio, interpusieron acción constitucional el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, NACIÓN- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), y SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DE CARARE S.A.- FILIAL DE LA CANADIENSE COALCORP (hoy Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A.) para garantizar el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio cultural de la nación, la seguridad y salubridad públicas y, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, previstos en el artículo 4º de la ley 472 de 1998, así como también consagrado el artículo 88 de la constitución política; derechos que considera vulnerados por los demandados.

Por su parte el DISTRITO DE CARTAGENA se opone a la prosperidad de las pretensiones, al señalar que las mismas carecen totalmente de fundamento fáctico y jurídico que las soporten.

Invoca la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva al señalar que el Distrito de Cartagena carece de competencia en materia ambiental respecto de la expedición de licencias para la explotación de instalaciones portuarias y, que la vigilancia ambiental del proyecto de muelle carbonífero en la Isla de Barú corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y no al Distrito de Cartagena.





Expresó que el Distrito de Cartagena de Indias se limita a determinar el uso del suelo para actividades comerciales e industriales a través de actos administrativos cuya legalidad se presume y que solo pueden ser controvertidos a través de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

De igual manera, la SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A. (hoy Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A.) señaló que el puerto proyectado por la Sociedad Portuaria Carbones del Carare en el sitio objeto de la presente acción popular incorporó las condiciones establecidas por el Decreto 3083 de 2007 pues será construido utilizando un sistema de cargue directo, con bandas transportadoras encapsuladas y utilizando un sitio de embarque lo más próximo a la línea de playa que evite el fondeo para el cargue y, en general todas las previsiones de tipo ambiental previstas en la ley de manera que no afecte el medio ambiente.

Manifiesta que la descarga de los botes se hará con equipos de última tecnología y automatizados, fabricados de manera especial para el proyecto que garanticen el principio de sostenibilidad ambiental; que los equipos descargarán en tolvas de recepción y estas a una banda transportadora cubierta, la cual llevará el carbón a una estación de transferencia. Así mismo dijo, que el carbón podrá llegar al patio del terminal ya clasificado y homogeneizado, operaciones estas que se realizarán en mina.

Expresó que con la modificación del uso del suelo aprobada por el Concejo Distrital de Cartagena el área objeto del proyecto del puerto de carbón fue habilitada para este tipo de proyectos y, que Cardique en los estudios que realizó consideró que el área a ubicarse el proyecto cumple con las condiciones en materia ambiental para ser utilizado como puerto de carbón.

Así mismo, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA manifestó que de acuerdo a las funciones legalmente atribuidas al Ministerio de Minas y Energía, dentro de las mismas no se encuentra la de otorgar licencias o permisos para la comercialización, transporte y distribución de carbón, ni para la construcción de puertos carboníferos, pues esas autorizaciones son competencia de otras autoridades como las ambientales y/o de transportes, y propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva.





A su vez, el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) invoca como excepción la improcedencia de la acción, sustentada en que hasta esa fecha el Ministerio no ha dado trámite a la expedición de una licencia ambiental para la ejecución de un proyecto a la Sociedad Portuaria Carbones de Carare S.A.- Filial de la Canadiense Coalcorp.

Cita en su defensa apartes de un concepto emitido por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de ese Ministerio, manifestando que esa Dirección si bien inició trámite de establecimiento de Plan de Manejo Ambiental mediante Auto No. 2942 del 21 de diciembre de 2006, el mismo fue dejado sin efecto y se ordenó el archivo definitivo del expediente a través del Auto No. 589 del 7 de marzo de 2007, confirmado por el Auto No. 1317 del 22 de mayo de 2007 y, que a la fecha la Sociedad accionada no ha presentado solicitud de licencia ambiental para el citado proyecto, por lo que no se encuentra en curso en ese Ministerio trámite activo alguno sobre el particular.

En este contexto, procede la Sala a resolver los problemas jurídicos, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados.

En este orden considera la Sala que en el sub examine se configura el hecho superado; por las razones que ese exponen a continuación.

En el sub jūdice los actores solicitan que se ordene la protección de los derechos colectivos invocados como vulnerados por parte de las accionadas y como consecuencia se abstengan de expedir actos administrativos, otorgando permisos y/o licencias a la Sociedad Portuaria Carbones Carare para la construcción y realización del Puerto Carbonífero.

Ahora bien, de lo aportado en el sub examine, la Sala realiza las siguientes precisiones:

- La SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A. radicó ante el Instituto Nacional de Concesiones-INCO, solicitud de concesión portuaria para ocupar y utilizar en forma temporal y exclusiva por un periodo de treinta (30) años, una zona de uso público donde se localizaría un muelle de servicio público para el cargue y descargue de Carbón. Dicha zona está ubicada en la bahía interior de Cartagena en





el sitio denominado "La Pulga" entre la desembocadura del Canal del Dique y Bahía Honda en Cartagena, Departamento de Bolívar.

- Posteriormente, mediante Auto No. 2942 del 21 de diciembre de 2006 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dio inicio al trámite administrativo para el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental presentado por la SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A.
- Sin embargo, en Auto No. 589 del 7 de marzo de 2007, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dejó sin efectos el Auto No. 2942 del 21 de diciembre de 2006, y ordenó el archivo del expediente.
- La SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A. mediante radicado 4120-E1-29147 del 21 de marzo de 2007 presentó recurso de reposición contra lo establecido en el Auto No. 589 del 7 de marzo de 2007, el cual fue resuelto mediante Auto No. 1317 del 22 de mayo de 2007 en el sentido de confirmar el Auto No. 589 de 2007 y señalando " *En el área en que se desarrollará el proyecto existió un terminal portuario para el cargue de carbón, en la actualidad existe un muelle y las bases de la infraestructura que se utilizó para dicha actividad. Debido a que se requiere de nueva infraestructura, interviniendo nuevas áreas y se generaran nuevos impactos se requiere el peticionario elabore un nuevo EIA*".
- La SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A. se transformó en la SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHIA S.A. y solicitó ante el INCO hoy denominada ANI bajo el radicado No. 2008-409-623128-2 del 2 de diciembre de 2008 "*Solicitud de modificación de concesión portuaria aprobada por la Resolución No. 749 de diciembre de 5 de 2006 expedida por el Instituto Nacional de Concesiones- INCO-*" la cual fue aprobada mediante la resolución No.1635 del 19 de agosto de 2010 en la cual se modificó la vocación del proyecto en la construcción y operación de un terminal portuario multipropósito de servicio público.
- A su turno, la SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHIA S.A. el 1 de diciembre de 2009 presentó ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicitud de licencia ambiental para el proyecto de "Construcción y Operación de una Terminal de Servicio Publico Multipropósito, localizado en el sitio denominado "La Pulga", corregimiento de Santa Ana del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar".





- Mediante radicado 4120-E1-145896 del 10 de diciembre de 2009 la Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A remite copia del Estudio de Impacto Ambiental ante la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE y constancia del pago por concepto de servicio de evaluación.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante auto No. 3421 del 18 de diciembre de 2009, dio inicio al trámite administrativo de Licencia Ambiental solicitado por la Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A.
- Mediante radicado 4120-E1-12897 del 3 de febrero de 2010 el Instituto Nacional de Concesiones - INCO (hoy Agencia Nacional de Infraestructura- ANI) remitió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial resolución No. 022 del 20 de enero de 2010 mediante la cual se modificó la Resolución 749 del 5 de diciembre de 2006 y se indicaron los términos en los que se otorgará la concesión y se estableció *"se excluya como carga a manejar el carbón y se indiquen los términos en los que se podrá otorgar a la SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHIA S.A. la concesión solicitada para ocupar y utilizar en forma temporal u exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias aquellas o estos y las construcciones portuarias allí existentes en la Bahía de Cartagena."*
- Por lo anterior, a través de la Resolución No. 1635 del 19 de agosto de 2010 y modificada por la Resolución No. 2225 del 9 de noviembre de 2010 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó Licencia Ambiental a la SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHIA S.A. para el proyecto *"Construcción y Operación de un Terminal de Servicio Multipropósito, ubicado en la desembocadura del Canal del Dique y la Bahía Hondo, corregimiento de Santa Ana del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar."* Y en el artículo SEXTO de la Resolución No. 1635 se estableció explícitamente *"No se autoriza el manejo de carbón en las instalaciones de Puerto Bahía S.A. por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo."*

Por las anteriores consideraciones, precisa la Sala que si bien mediante auto No. 2942 del 21 de diciembre de 2006 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial resolvió *"Iniciar el trámite administrativo para el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental presentado por el Doctor JOSE ALBERTO BERMUDEZ, Apoderado de la SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A. con N.I.T 860.009.873-7, para el proyecto: "Reactivación y*





*Operación del Terminal de Carbón de la Sociedad Portuaria Carbones del Carare" ubicado en la Isla Barú, en la bahía de Cartagena, ente ciénaga Honda o profunda y la sección final del canal del Dique, sector conocido como "La Pulga", con lo cual efectivamente se amenaza los derechos colectivos invocados, el mismo fue dejado sin efecto mediante Auto No. 589 del 7 de marzo de 2007 al establecer que el trámite que inicialmente se pretendía dar a la solicitud presentada por la SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE riñe con los preceptos constitucionales, legales y jurisprudencias ya que a pesar de que el Plan de Manejo Ambiental se tiene en cuenta aspectos relacionados con la afectación a los recursos naturales y el ambiente, no permiten evaluar a fondo circunstancias previas, que se tienen en cuenta en un Estudio de Impacto Ambiental, ya que la aplicación del primer instrumento, presupone una intervención previa del proyecto.*

De tal manera que el proyecto de Terminal de Carbón nunca se llevó a cabo por parte la SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A.  pues la licencia ambiental para el proyecto nunca fue aprobada por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que es la entidad competente para otorgar las licencias de conformidad con el Decreto 1753 de 1994. Por lo anterior, la conducta amenazante de los derechos colectivos, cesó, configurándose el hecho superado por carencia actual de objeto.

Por otro lado, la SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DEL CARARE S.A. en vista que fue archivado y cancelado su proyecto, modificó su razón social a SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHIA S.A. la cual solicitó licencia ambiental para desarrollar un nuevo proyecto el cual consistía en la "Construcción y Operación de un Terminal de Servicio Multipropósito, ubicado en la desembocadura del Canal del Dique y la Bahía Hondo, corregimiento de Santa Ana del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar."; la licencia ambiental para dicho proyecto fue otorgada excluyéndose explícitamente el manejo del carbón en las instalaciones del mismo, razón por la cual en la operación del terminal portuario multipropósito no se debe ejecutar ninguna actividad carbonífera.

La orden de cancelación del proyecto de reactivación del puerto carbonífero; a juicio de la Sala conlleva a la cesación de la vulneración de los derechos invocados; debido a que implicó que el proyecto no se desarrollara, al punto que fue archivado y no se presentó un nuevo proyecto para reactivar el puerto





carbonífero; aspectos que justamente constituyen el objeto de las pretensiones de la presente acción.

Así las cosas, de las pruebas solicitadas por esta Corporación y demás pruebas allegadas al proceso, se evidencia que si bien existió vulneración de los derechos invocados al INCO aprobar la solicitud de concesión y haber iniciado el trámite administrativo para el otorgamiento de la Licencia Ambiental ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; igualmente está acreditado que antes de iniciar el trámite de la acción, los hechos que motivaron la interposición de la misma, fueron superados, pues los motivos que llevaron a promover la acción popular han desaparecido con el archivo del proyecto de *"Reactivación y Operación del Terminal de Carbón de la Sociedad Portuaria Carbones del Carare"* ubicado en la Isla Barú, en la bahía de Cartagena, ente ciénaga Honda o profunda y la sección final del canal del Dique, sector conocido como *"La Pulga"* por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Auto No. 589 del 7 de marzo de 2007.

Como quiera que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derecho o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, concluye la Sala de decisión que, siendo el propósito principal de la acción de la referencia hacer cesar la amenaza de los intereses colectivos de la parte demandante, suscitada con a la reactivación del puerto carbonífero en la isla de Barú, en la Bahía de Cartagena, carecería de sentido y objeto amparar los derechos colectivos incoados, toda vez que lo pretendido con la solicitud de amparo se encuentra satisfecho, razón por lo que se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado en consecuencia se negarán las pretensiones del actor popular.

### **5.3. Incentivo.**

Respecto del reconocimiento del incentivo económico, precisa la Sala que atendiendo a que la Ley lo derogó expresamente, no hay lugar a su reconocimiento.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,





**VI.- FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente asunto, y en consecuencia **NEGAR** la solicitud de amparo elevada por el señor SAMUEL VILLAMIZAR BERNAL Y OTROS, contra el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, NACIÓN- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), y SOCIEDAD PORTUARIA CARBONES DE CARARE S.A.- FILIAL DE LA CANADIENSE COALCORP (hoy Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A.) de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

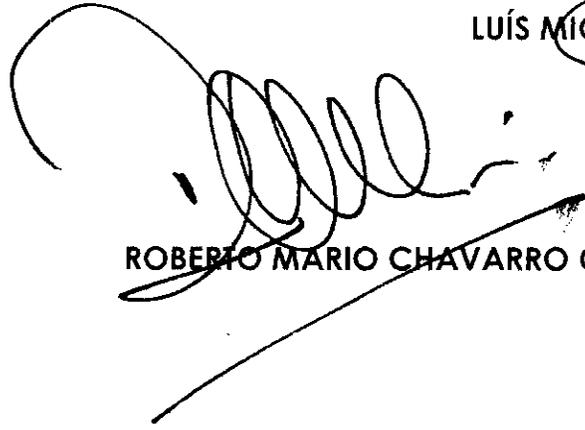
**SEGUNDO: NEGAR** el incentivo solicitado por los accionantes, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: ENVIAR** copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

  
LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

  
JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

