



13-001-23-31-000-2011-0007-00

Cartagena de Indias D.T. y C., veintisiete (27) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVNIENTES.

Acción	ACCIÓN POPULAR
Radicado	13-001-23-31-000-2011-0007-00
Accionante	ENRIQUE EMILIANI SEGRERA Y OTROS
Accionado	NACION-MINISTERIO DE AMBIENTE Y OTROS
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ.
Tema	Espacio publico

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro de Acción Popular, instaurada por el señor Enrique Elimiani Segrega y Miguel Hernando Gonzales Rodríguez a través de apoderada judicial, contra la NACION-MINISTERIO DE AMBIENTE, Y DESARROLLO SOSTENIBLE, LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A. EDURBE, LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE CARDIQUE, y el señor LUIS MANUEL SIERRA SAMMER.

ANTECEDENTES

1. Demanda

El accionante sustenta la presente Acción constitucional, en los siguientes

1.1 Hechos

"1.La Ley 62 de septiembre de 1937, por la cual se decretó la construcción de varias obras de utilidad en la ciudad de Cartagena y se dictan otras disposiciones, entre otras cosas dispuso la construcción de las siguientes obras en la ciudades Cartagena, que se declararon, para los efectos legales, de utilidad pública:

PRIMERA: La limpia, canalización y angostamiento de los caños de la había, desde el punto en que el mar entrega a ella por el canal de JUAN ANGOLA hasta el lugar en donde los caños salen a la bahía plena en jurisdicción del

609





13-001-23-31-000-2011-0007-00

corregimiento de la Quinta, cruzando el CABRERO, los puentes del ESPINAL, del PIE DEL CERRO y el MANGA-POPA.

SEGUNDA. Terraplanado y urbanización de las orillas de los caños de Cartagena, terraplanado de las orillas nortes de la Bahía de las Animas y construcción de avenidas entre las urbanización y los canales.

TERCERA. Terraplanado de las zonas comprendidas entre el extremo del antiguo muelle de la Machina u la punta de la muralla que cierra de acuerdo con su tripulación al ensanche de la Base Naval. (Artículo 1º)

2. La misma ley, en su artículo 4º, estableció que "El gobiernos procederá a verificar los estudios, planos y presupuestos de estas obras, quedando ampliamente autorizado para ejecutarlas, ya sea directamente o por contrato con cada constructora, o bien por medio de la junta que pueda crear con esa finalidad si lo creyente conveniente, o en la forma más favorable para su realización y para los intereses nacionales".

PARAGRAFO. "En caso de que el Departamento de Bolívar y la municipalidad de Cartagena, o en cualquiera de estas entidades, resolviera contribuir efectivamente, en cualquier forma, para la ejecución de estas obras, el Gobierno **dará participación de la Junta, si la create**, en los trabajos, o en el contrato que celebre, a esas entidades a la que contribuya (negrillas fuera de texto)

3. El artículo 5º de la precitada ley dispuso: "Sea cual fuere la forma en que el Gobierno resuelva proceder a la contribución de estas obras, desde la sanción de la presente ley procederá, a promover ante las autoridades respectivas, las acciones conducentes para rescatar los derechos de la Nación en las orillas de la Bahía de Cartagena, o en sus caños, que entidades públicas o personas particulares hayan usurpado" (Cursiva de los anteriores artículos fuera de textos).

4. Por el artículo 6º de la Ley se creó un impuesto de valorización para la construcción de las obras indicadas en el artículo primer de la misma norma.

5. El artículo 7º de la ley estableció: "El Gobierno Nacional trazará los parámetros de la urbanización de las orillas de los caños de Cartagena y de la Bahía que sean terraplanadas, y venderá los lotes de dicha urbanización en la forma que lo estime conveniente." (Cursiva y subrayado fuera del texto)





13-001-23-31-000-2011-0007-00

6. El artículo 8 dispuso: "El Gobierno Nacional queda autorizado para contratar con las personas que deseen adquirir los lotes de las urbanizaciones a que se refiere la presente Ley, en forma que el precio de compra pueda ser pagado parcial o totalmente con el trabajo que el comprador verifique para realizar el terraplenado y arreglo del lote que haya escogido, sometiéndose a las condiciones y planos que el Gobierno le indique".

7. Finalmente, la ley estableció en su artículo 9º: "El Gobierno procederá a llevar a cabo las obras de qué trata la presente Ley, con los recursos que apropie el Congreso y con el producido de las ventas de los lotes urbanizados, de que trata el inciso 2º del artículo 1º, con destinación exclusiva para este fin" (Cursiva y subrayado fuera de texto)

8. Como se puede ver, la ley transcrita parcialmente en lo conducente:

a) no creó, ni ordenó crear entidad pública alguna, centralizada o descentralizada, del orden nacional, menos de esta última naturaleza- establecimiento pública, empresa industrial o comercial del Estado o sociedad de economía mixta- de las cuales no se había empezado a hablar en Colombia por esa época;

b) tampoco facultó al Gobierno Nacional para que se asociará con otras personas, públicas o privadas, para crear una empresa estatal o una sociedad de economía mixta,- exóticas en el ordenamiento jurídico colombiano en 1937- con la finalidad de ejecutar determinadas obras públicas y/o administrar bienes de uso público;

c) sólo facultó al Gobierno para crear una Junta con la finalidad de verificar los estudios, planos y presupuestos de la obras decretadas, así como para ejecutar ellas, dándole participación de la Junta al Departamento de Bolívar y al municipio de Cartagena, en los trabajos o en el contrato que celebre, o la que contribuya, si ellos resolvieren contribuir efectivamente, en cualquier forma, para la ejecución de las obras;

d) tampoco la ley facultó a persona directamente al ejecutivo nacional, ni siquiera a la Junta que el Gobierno Nacional quedó facultado cerca, sino lo estimaré conveniente, para vender bienes de uso público, tales como los terrenos resultantes de urbanización de las orillas de los caños de Cartagena y de la Bahía de la misma que fueran terraplenados, pues la facultad se le otorgó exclusivamente al Gobierno Nacional, el cual, como lo establece la Carta

670





13-001-23-31-000-2011-0007-00

Política, está integrado por el Presidente de la Republica y sus Ministros, o del Ministro del ramo para cada caso en particular; por lo demás los bienes de uso público como las costas y playas del mar, de los ríos, de las lagunas, de las ciénagas, de los cuerpos de agua en general, están por fuera del comercio, y bien sabido es que, para que puedan ser objeto de acto jurídico civil o de comercio, se necesita su previa desafectación por el competente, que no es otro que el Congreso de la Republica, para que convertidos en bienes fiscales puedan ser vendidos, previa la autorización legal respectiva y observando las normas sobre contradicción estatal o las que se fijan en el acto de desafectación y autorización legal para vender.

e) las obras públicas, cuya construcción se decretó por la ley en comento, no son otras que las descritas, de manera precisa, en el artículo primero – saneamiento de caños y Bahía de Cartagena, y Bahía de Las Animas- las cuales no tienen relación alguna con la obra pública denominada "Anillo Vial" o "Vía al Mar", terraplenado que dividió la Ciénaga de la Virgen –no mencionada para nada en la Ley ya que en 1937 no se pensaba aun en la nueva carretera Cartagena-Barranquilla-, que ejecutó la Nación, Ministerio de Transporte, Indias, muchos años después en la década de los años 90 del siglo pasado, a consecuencia de la cual quedó el espejo en agua y el lote materia del contrato de compraventa de la cual hablaremos más adelante;

f) esas obras publicas ordenadas por la ley indicada, fueron construidas hace muchos años, y claro que la autorización para ejecutarlas no podía ni puede ser permanente, es decir, que el Gobierno o cualquier otra entidad pública nacional o territorial centralizada o descentralizada pudiera hacer uso de la misma ley y de las mismas facultades, de manera in temporal, para ejecutar toda clase de obras similares en puntos diferentes a la Bahía de Cartagena, la bahía de Las Animas y los caños de las misma, inclusive en las misma zonas, o en otra parte como la ciénaga de La Virgen no mencionada en parte alguna por el legislados; y,

g) El Edurbe, hoy entidad pública del orden distrital, creada inicialmente como sociedad limitada por el extinguido Instituto de Crédito Territorial, entidad descentralizada del orden nacional, en asocio del Departamento de Bolívar y las Empresas Publicas Municipales de Cartagena, y transformada a sociedad anónima posteriormente, no ha sido autorizada por la Ley para decretar, realizar o ejecutar obras nacionales u otras obras que el Congreso de la Republica no haya decretado, ni para administrar y disponer de bienes de uso





13-001-23-31-000-2011-0007-00

público de propiedad de la Nación, menos para desafectarlos en bien fiscal, para poder disponer de estos libremente, es decir, sin un procedimiento contractual acorde a la ley. Mucho menos para ejercer de manera permanente o transitoria funciones o actividades administrativas del orden nacional, como lo ha venido haciendo desde el año 1984 en virtud de disposición ejecutiva nacional contraria al ordenamiento superior.

9.Cabe observar, ademá de todo lo anterior, que el extinguido INSCREDIAL, entidad descentralizada del orden nacional, pudo en su momento participar en la creación de EDURBE LTDA., haciendo uso de las facultades conferidas en el artículo 29 del decreto ley 1050 de 1968, en concordancia con el art. 4° del Decreto Ley 3130 del mismo año, que permitían la creación de entidades descentralizadas indirectas mediante la autorización otorgada por la ley "o decreto del gobierno", parte esta que fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 3 de febrero de 1983, ponente magistrado Carlos Medellín Forero, dictada casi un año antes de la expedición del decreto ejecutivo inconstitucional 07 de 1984, del cual se hablara en el hecho siguiente. La sentencia de la Corte es clara en afirmar que el Gobierno Nacional no puede dar autorizaciones o competencias sobre materias reservadas a la ley, pues según el antiguo y conocido aforismo, nadie da no que no tiene.

10. No obstante lo antes dicho, muchos años después de expedida y ejecutada o cumplida la referida ley de 1937, el Gobierno Nacional, en el supuesto "uso de sus facultades constitucionales y legales (¿), que no tenía ni tiene, expide el Decreto Ejecutivo no. 07 de 4 de enero de 1984, "por el cual se ordena la ejecución de la recuperación sanitaria de los caños, lagunas y ciénagas de Cartagena", y considerando que el Congreso Nacional había ordenado dichas obras en 1937; que en ese momento las obras eran mucho más urgentes y apremiante; que para la ejecución del proyecto se hacía necesario que el Gobierno, en uso de sus facultades legales (¿), le asigne la competencia necesaria a determinada entidad para la contratación de la obras, la urbanización, venta y uso de terrenos rellenados con el de Desarrollo Urbano de Bolívar EDURBE, establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Desarrollo (¿)- nunca lo fue, ya que inicialmente sólo tuvo el carácter de empresa pública con régimen de empresa industrial y comercial del Estado-, tiene como actividad propia, descrita en su objeto social, manejar mediante las facultades que se le otorguen, la realización de los estudios y las obras de canalización y dragado de los caños y demás

617





13-001-23-31-000-2011-0007-00

cuerpos de agua de Cartagena, ordena la ejecución del proyecto"... terraplanado y urbanización de las orillas de los cuerpos de agua de Cartagena"; le asigna a EDURBE la competencia pertinente y la ejecución de las obras referidas, entre otras, el "terraplenado y urbanización de las orillas según los trazados de los estudios realizados"; "la venta de los lotes recuperados a través del relleno, en la forma como lo establece la ley y demás normas vigentes"; "la definición del uso de las orillas de los caños y bahías".

11. El decreto ejecutivo indicado que sirvió para disponer torticeramente del globo de terreno recuperando y saneando de Chambacú, de propiedad del entonces Instituto de Crédito Territorial, es decir, de la Nación (ver su artículo 6°), negociado de tan ingrata recordación y del cual finalmente nadie respondió, con todo el vicio de inconstitucionalidad e ilegalidad que lo afecta, pues no solamente está afectado de nulidad por FALSA MOTIVACION si se tiene en cuenta que no es cierto que el EDURBE, sea o haya sido alguna vez establecimiento público del orden nacional, adscrito al antiguo Ministerio de Desarrollo –hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, falsedad en la cual se incurre para poder justificar, desde el punto de vista constitucional y legal, el otorgamiento o fijación de una competencia del orden nacional –que corresponde al Congreso- en un ente local, descentralizado y regido por el derecho privado, por más señas, ha servido fundamentalmente para que el EDURBE, que no es la propietario de los bienes y que no puede serlo nunca por cuanto no es la Nación, ni esta podía o puede desprenderse, en favor d esas sociedad anónima, de los bienes de uso público que administra en nombre de todos los naturales de esta país, no solo defina el uso de las orillas de las aguas públicas en jurisdicción de Cartagena, sino para que haga libremente toda clase de negocios en las orillas del mar Caribe, sus ciénagas y sus bahías en la ciudad de Cartagena, que se amplían por acción de la naturaleza o por causa de obras públicas que no ha adelantado, como el denominado "Anillo Vial" o "Vía al Mar", que construyó la Nacional, en su momento, hace ya más de 10 años.

12.Por ello, en aras de la moral pública, de la defensa del patrimonio público nacional, del goce del espacio público, de la utilización y defensa de los bienes de uso público, el Despacho a su digno cargo debe adoptar las medidas y decisiones pertinentes, en orden a impedir que una entidad descentralizada del orden distrital, contra lo dispuesto en la Constitución y en la ley, siga ejerciendo actividades del orden nacional que no le han sido asignadas por el Congreso de la Republica ni emanan de la Carta Política y,





13-001-23-31-000-2011-0007-00

lo que es más grave, disponiendo de los bienes nacionales de uso público sin restricción alguna.

13. Y, otra cosa igualmente grave es que seguramente ese espejo de agua y lote aledaño, objeto de la venta por el instrumento público del cual se hablará más adelante, de no ponerse coto a ello por el señor Juez, será materia de venta a la Nación que ha sido y debe seguir siendo la propietaria, cuando se procesa a la ampliación de la vía Anillo Vial o Vía al Mar, que condice de Cartagena a Barranquilla. Y de acontecer ello, ya veremos en cuanto se convierten los miseros 231 millones y medio de pesos que recibió el Edurbe y que seguramente no invirtió en la ciénaga de La Virgen y sus alrededores.

14. El Decreto Ejecutivo 07 de 1984 del cual se ha hablado en el hecho 10 de esta demanda, por tanto, en los términos del artículo 4°, de la Carta Política, concordando con el artículo 150 ib., numeral 7 sobre a quién corresponde la función de determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar, entre otros, los establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, como las empresas industriales y comerciales del Estado y del orden nacional. Como las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta; y del numeral 9, sobre a quién corresponde la competencia para autorizar al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar BIENES NACIONALES, y del artículo 189-17 de la misma constitución, es inaceptable por ser contrario a dichos preceptos.

15. Por tanto, en los términos del artículo 4° de la Carta Política propongo, para efectos de la decisión de la presente acción, la EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 07 de 4 de enero de 1984, expedido por el señor Presidente de la República y sus Ministros de Gobierno, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura, Salud, Desarrollo Económico, y Obras Públicas y Transporte, por ser abiertamente contrario a las normas constitucionales invocadas en el hecho anterior.

16. En cuanto a legislación y por lo que atañe a las facultades o competencias de las autoridades distritales de Cartagena –Concejo y Alcalde Mayor distrital y EDURBE-, finalmente digamos que la Ley 678 de 2002 (Ley de Distritos), "Por la cual se adopta el régimen político administrativo y fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta", contiene tres normas

612





13-001-23-31-000-2011-0007-00

relacionadas con dichas facultades o competencias, a saber: los artículos 11, 12 y 46.

17. En este último artículo, invocado por el Gerente de EDURBE S.A., en su comunicación de comunicación de abril 20 de 2009 dirigida a Elizabeth Rodríguez Núñez, representante legal de la copropiedad Terrazino P.H., para apoyar su competencia o facultad para disponer de un bien se usó público de propiedad de la Nación, previo el procedimiento de su desafectación efectuado en la escritura pública de la cual hablaremos a continuación, no aparece tampoco conferida por el Congreso de la República la facultad de disponer de esos bienes públicos nacionales constituidos o que surjan por el rellenado o el terraplenado de aguas de ríos, ciénagas, bahías y mares de la Nación, o como consecuencia del retiro de las aguas, fenómeno que se conoce con el nombre de acesión.

18. Basta con leer con algún detenimiento los artículos 11, 12 y 46 invocados por el EDURBE, para llegar a la conclusión de que allí no se otorga o transfiere competencia alguna de la Nación a favor del Distrito o autoridades distritales de Cartagena, para disponer de bienes de uso público nacionales. Veamos:

Atribuciones especiales, "Artículo 11. Dadas las características especiales del territorio bajo jurisdicción de las ciudades de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, resultantes de la configuración geográfica y paisajística, las condiciones ambientales, urbanísticas, histórico culturales, así como de la serie de ventajas que en razón de los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica de éstos, se derivan para el desarrollo y crecimiento de la producción económica en los ámbitos industrial, portuario, comercial, turístico y para el fomento cultural; y por virtud de lo previsto en esta ley, a los órganos y autoridades de cada uno de los distritos corresponderán determinadas atribuciones de carácter especial en lo relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de tales recursos y de los bienes de uso público o que forman parte del espacio público o estén afectados al uso público dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones; los cuales estarán sujetos a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, sin perjuicio de las funciones de la Dimar.

Artículo 12. De los bienes de uso público. El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción de los Distritos Especiales,





13-001-23-31-000-2011-0007-00

susceptibles de explotación turística, recreativa, cultural, industrial y portuaria, corresponde a las autoridades del orden distrital. Se exceptúan las zonas de bajamar y aguas marítimas y fluviales bajo la jurisdicción de Dimar, así como las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

Artículo 46. Del manejo, recuperación, fomento y conservación de los cuerpos de aguas y lagunas interiores. De conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, a iniciativa del Alcalde mayor, expedirá las normas que reglamenten lo relativo a la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores de la ciudad, mediante acuerdo que deberá adoptarse en coordinación con la Dirección General Marítima y las autoridades ambientales con jurisdicción en el distrito de Cartagena, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley.

Así mismo, de conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, deberán señalarse las obras de relleno y dragado que resulten indispensables para la recuperación de esta área, así como la destinación y uso que se le dará a los terrenos que surjan como resultado de tales obras.

19. Ante el tenor literal de las normas legales transcritas, cabe preguntarse y preguntarle al señor Juez: existe en ellas alguna autorización expresa del Congreso a las autoridades de Cartagena, en especial a una de sus empresas industriales y comerciales del Estado, para disponer de los bienes de uso público de la Nación, contruidos por lo que surja como consecuencia de terraplenado y relleno de aguas públicas, y para disponer de ellos libremente, es decir, sin la observancia de un procedimiento legal de contratación, previo el paso de la desafectación, asunto también de la competencia exclusiva del Congreso de la Republica? LA RESPUESTA DEBER SER NEGATIVA, y a eso debe ponerle coto a la jurisdicción, para que no se siga disponiendo, por autoridad incompetente, de los bienes de uso público de propiedad de la Nación y de todos los que hacemos parte de ella.

20. El EDURBE, representada por su Gerente y representan legal, mediante Escritura Publica no. 2.662 de diciembre 22 de 2007, corrida en la Notaria Quinta del Circulo de Cartagena, previa las consideraciones de que está autorizada para ello por la Ley 62 de 1937 y el Decreto Ejecutivo no. 07 de 1984;

613





13-001-23-31-000-2011-0007-00

la de que está autorizada por la Nación para recuperar o rescatar los derechos de ella en las orillas de la Bahía de Cartagena o en sus caños, que personas públicas o personas particulares hayan usurpado, cosa que no se presentó con el inmueble en mención, y para VENDERLOS; que el bien fue desafectado por ley indicada; que esa es una forma de adquirir para ella el dominio de los bienes de uso público, en tales condiciones declara que el bien le pertenece (ver cláusulas o considerandos segundo a quinto de la escritura preciada), procede a vender el espejo de agua y el lote colindante del mismo, al señor Luis Manuel Sierra Samer, mayor de edad y vecino de Cartagena, por la suma de \$231.524.800,00, precio que no se indica en el acto jurídico de traspaso, y que los accionantes consideramos no correspondía a su valor comercial.

21. La Escritura Pública de que se habla en este hecho, fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena abriéndole el Folio de Matricula no. 060-233833, el día 17 de enero de 2008.

22. Como se dijo en hecho anterior, con dicha escritura pública de compraventa de vulneraron o desconocieron los siguientes derechos e intereses colectivos, relacionados en el artículo 4º. De la Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Carta Política: el relativo a la moralidad pública; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; y 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, este último en la medida que afecta a las construcciones y habitantes de los edificios de propiedad horizontal denominados Terrazino y Terrazino Dos, vecinos o contiguos al espejo de agua y al lote de propiedad y uso público que se desafecto y vendió ilegalmente por una autoridad del orden distrital sin competencia para ello.

23. Por otra parte, se adjunta copia de la resolución 1129 de 2007 proferida por Cardique en la que consta que el mencionado bien inmueble con un cuerpo de agua de 1.431 metros cuadrados y conforme a los actos administrativos corresponde a un cuerpo de agua adyacente a la ciénaga de la virgen. Vale la pena anotar que en virtud de dicha solicitud, mediante resolución 1229 del 31 de octubre de 2007 se acoge un documento de manejo ambiental para el desarrollo de actividades y se dictan las disposiciones, es decir, los EDIFICIOS Terrazino I y II fueron autorizados para realizar una serie de actuaciones tendientes a proteger el cuerpo de agua en mención, como quiera que hace





13-001-23-31-000-2011-0007-00

parte del humera CIENAGA DE LA VIRGEN que goza de una protección especial que está siendo desconocida dentro de todo este trámite.

24. El carácter de cuerpo de agua fue retirado por la Capitanía de Puerto de Cartagena a través del concepto No.15200804497 de fecha 26 de septiembre de 2008, manifestó además del mencionado cuerpo de agua, que sin duda alguna es bien de uso público, el terreno objeto de la solicitud de licencia de cerramiento "se encuentra en un terreno de baja mar perteneciente a la ciénaga de la virgen el cual quedo aislado por la construcción de la denominada vía del anillo vial, por tanto corresponde a un bien de uso público."

25. Vale la pena anotar que los humedales como la Ciénaga de la virgen tienen una protección especial expresa pues el decreto 977 de 2001 o Plan de ordenamiento Territorial lo ordena así:

ARTÍCULO 300: Las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del distrito, en áreas rurales del mismo, son las siguientes:

- Las rondas de los arroyos Bonga, Grande, Carabajal, Guayepo, y las ciénagas de la Peña, del Puerto (la Venta), del medio, la Salada y barranquito, con los bosques allí presente en la zona norte.
- Las rondas de los arroyos Limón, Chiricoco, Hormiga, las Tablas, Tabacal, Palenquillo y Mesa, de la cuenca de la Ciénaga de la Virgen.
- Las rondas de los arroyos Arroz Barato, Cospique, Casimiro y Grande, en el sector rural de la vertiente de la Bahía de Cartagena.
- Las rondas del Canal del Dique.
- La franja de Playa Marítima al norte de la Boquilla, hasta el límite del Distrito.
- La franja de playa marítima de la Isla de Barú y de la Isla de Tierrabomba.
- Las zonas de manglar en la zona norte y la que rodea a la Bahía de Barbacoas.
- El Parque Distrital del Cacique Dulio

614





13-001-23-31-000-2011-0007-00

26. Sin embargo, en el caso que nos ocupa encontramos que se permitió la venta de un bien inmueble de uso público que hace parte de un humedal, sino que además, en la actualidad el señor Luis Manuel Sierra Samper solicito autorización para el cerramiento dela rea que supuestamente es de su propiedad, tal y como consta en la solicitud que reposa en la Curaduría Urbana No. 1 de la ciudad de Cartagena, sobre la cual se presentó una oposición.

27. Como se puede observar, los hechos contenidos en la presente acción popular amenazan el derecho colectivo al medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema, pues de seguir así, el lote de terreno mencionado anteriormente, objeto de venta, pretenderá rellenar o secar el cuerpo de agua adyacente a la ciénaga de la virgen, que es un humedal que goza de protección especial. En efecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la importancia de los humedales como ecosistemas estratégicos. Mediante la sentencia C- 582/97 revisó favorablemente la constitucionalidad de la Ley No. 357 del 21 de enero de 1997 por la cual se aprobó la "Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Habitación de Aves Acuáticas" también conocida como "Convencen de Ramsar". En esa oportunidad señaló:

"Se trata de promover, a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, deteriorándose el hábitat propicio para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, éstas disminuyan sus posibilidades de vida y puedan verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría."

En el marco de otra acción de tutela, ordenó a los personeros de los municipios ubicados en las riberas del río Sinú emprender todas las acciones tendientes a suspender las obras de desecamiento de los "cuerpos de aguas quietas" y al Incora detener la práctica de titular en proximidades de dichos ecosistemas pues su desaparición, ocasionada por el modelo de desarrollo fundado en la ganadería extensiva. Ha sido señalado como responsable de las continuas inundaciones de la sabana cordobesa, que trae ingentes consecuencias negativas de orden social, económico y humano, repetidas cada año, así como el evidente deterioro de los recursos ictiológicos con los que se alimentan y comercial las poblaciones ribereñas:



13-001-23-31-000-2011-0007-00

"De esa manera, el INCORA no sólo ha contribuido significativamente a la degradación medioambiental de la hoya del Sinú, sino que viene propiciando la creciente contaminación de esa ciénaga con desechos, abonos y fertilizantes, y está colocando a los adjudicatarios en la primera fila de los damnificados con los costos crecientes de las inundaciones periódicas, por lo que se puede afirmar que este Instituto no sólo ha dejado de cumplir en Córdoba la función que legalmente le corresponde, sino que viene actuando con desviación de sus objetivos, en perjuicio de aquellos sectores de la sociedad cuya calidad de vida debe promover, mientras permitió que se agravara la concentración de la propiedad rural en todo ese Departamento."

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues, ha sido clara en destacar la importancia de los humedales, reclamar acciones de las autoridades para asegurar su protección y dar visto bueno a los instrumentos normativos especialmente diseñados para asegurar su uso sostenible.

28. Por su parte, el Consejo de Estado respecto a los ecosistemas mencionados; ha manifestado en providencias como la AP-0803 del 21 de septiembre de 2000 sobre vertimientos residuales industriales y conexiones erradas en el humedal de la Capellanía, en Bogotá y la necesidad de recuperar los humedales como bienes de uso público, auto dentro del expediente No. 3476 del 19 de diciembre de 1995, entre otras providencias. Sobre este particular se considera pertinente transcribir algunos apartes del concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio civil, expediente No. 642 del 28 de octubre de 1994:

"Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos."

2. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular.

5. Para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales, es viable utilizar como instrumento jurídico la



675



13-001-23-31-000-2011-0007-00

declaratoria de reserva ecológica o ambiental, con fundamento en disposiciones tales como las contenidas en el Decreto-Ley 2811 de 1974 (art. 47), la Ley 99 de 1993 (art. 65) y el Decreto-Ley 1421 del mismo año (art. 12, numeral 12). Si se tiene certeza de su condición de bien de uso público, el alcalde de la jurisdicción en donde se encuentren los humedales puede ejercitar la acción restitutoria prevista en el artículo 132 del Código Nacional de Policía y, para su defensa, la acción popular consagrada en los artículos 1005 del Código Civil y 8o. de la Ley 9a. de 1989.

6. Si los humedales son de uso público, los notarios no pueden autorizar la celebración de actos jurídicos mediante escritura pública que afecten su dominio o le impongan limitaciones. Por tanto, no les es permitido que reciban, extiendan o autoricen declaraciones de particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre terrenos o áreas en donde existan humedales con tales características y que impliquen su enajenación, subdivisión, loteo, parcelación o segregación. Tampoco se podrá proceder a su registro."

Se destaca de la consulta precedente el carácter de bien de uso público atribuido a los humedales, la función ecológica como reserva natural de recursos hídricos y las limitaciones que resulta permisible imponer a los propietarios de los predios en los que se localicen humedales, por razones de interés general, por tanto, resulta imperiosa la necesidad de que se accedan a las pretensiones de esta demanda a fin de proteger los derechos colectivos que sin duda están amenazados."

1.2 Pretensiones

El accionante a través de la presente Acción Constitucional pretende lo siguiente:

"1. Que, en los términos del artículo 4° de la Constitución Política de Colombia, para el caso presente, se declare la EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD del Decreto Ejecutivo No. 07 de 04 de enero de 1984, expedido por el señor Presidente de la Republica y sus Ministros de Gobierno, Hacienda y Crédito Público, de Defensa Nacional, de AGRICULTURA, de Salud, de Desarrollo Económico y de obra Públicas y Transporte.

Que, por ser contraria a los derechos e intereses colectivos que se han invocado y por estar viciada de nulidad absoluta, por objeto y causa ilícita, se



13-001-23-31-000-2011-0007-00

declare la NULIDAD de la Escritura Publica no. 2.662 de 22 de diciembre de 2007, corrida en la Notaria Quinta del Circulo de Cartagena, por la cual la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. Edurbe S.A. Nit. 890.481.123-1, empresa industrial y comercial del Estado, del orden distrital, da en venta al señor Luis Manuel Sierra Samer, mayor de edad, vecino de Cartagena, identificado con la cedula de ciudadanía No. 9.066.267 de la misma ciudad, el lote de terreno identificado con la cedula catastral 02-00-0012-1290-000, bien de uso público constituido por un espejo de agua y un lote de terreno adyacente, y, asimismo, se declare la cancelación de su Folio de matrícula no. 060-233833.

3. Esta decisión debe ser comunicada a la Notaria Quinta del Círculo de Cartagena y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos d la misma ciudad para la cancelación del folio de matrícula respectivo.

4. Que se ordene a CARDIQUE Y MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL a tomas las medidas dirigidas a proteger el cuerpo de agua adyacente que hace parte de la Ciénaga de la Virgen, vecino del precio objeto de los hechos descritos en el presente escrito.

5. Que se condene a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. EDURBE S.A., empresa industrial y comercial del Estado, del orden distrital, Nit. 890.481.123-1, con domicilio en Cartagena y representada por su Gerente, a reconocer y pagar a los accionantes el incentivo indicado en el art. 40 de la Ley 472 de 1988.

6. A esta condena se deberá dar cumplimiento dentro del término que se fijen en la sentencia.

7. Debido a la gravedad del caso y a que nos atrevemos a advertirlo ante la justicia pues hay peligro inminente para el medio ambiente y a los derechos vulnerados; me permito muy respetuosamente solicitar se fije el máximo de los incentivos previstos en el Art. 39 de la Ley 472 de 1998."

2. Contestación

2.1 Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (folios 76-85)

616





13-001-23-31-000-2011-0007-00

El apoderado de la Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial se opone a todas y cada una de las pretensiones de los demandates al considerar que con la Ley 99 de 1993, se reconoció al Ministerio del Medio Ambiente como la entidad rectora de la gestión ambiental, correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a la que queda sometida la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, por lo que señala que la eventual responsabilidad, puede estar en cabeza de la Corporación Regional Correspondiente, dadas las funciones y competencias en la Ley, razón por la cual no se puede endilgar alguna responsabilidad al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sobre los hechos que no son de su competencia y que no tienen injerencia.

2.2 Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE- (Fl. 86-92)

La apoderada de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE- en su escrito manifiesta que esta Corporación se debe abstenerse de anular dicha escritura, aun cuando manifiesta que a la accionado no le asistía ninguna responsabilidad, sin embargo considera que no es pertinente ese trámite dentro de la presente Acción Popular, ya que para esos efectos existen otras instancias y otro trámite contemplado en la Ley.

2.3. Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar-EDURBE S.A.- (Fl. 99-124)

El apoderado judicial de la accionada manifiesta en su escrito que el accionante enlista una gran cantidad de derechos colectivos, que alega como vulnerados, sin embargo, no demuestra en que consistió la vulneración, así como tampoco prueba que con la acción u omisión de la accionada se generen tales vulneraciones.

Señala que el lote objeto de la presente acción no hizo parte de un humedal, como sostiene el demandante, pues el mismo se conformó como consecuencia de las obras ejecutadas en la construcción de la vía del anillo vial.

2.4 Luis Sierra Sammer (Fl. 144-149)

El accionado manifiesta en su escrito que se opone a las pretensiones de la demanda y manifiesta que en primer lugar, el predio es de su propiedad, por



13-001-23-31-000-2011-0007-00

lo que afirma que no es un bien de uso público, sino un bien privado que fue desafectado por EDURBE S.A., dentro de sus competencias, y fue transferido por un contrato de compraventa ajustado a la legalidad, que no puede ser desconocido ni vulnerando alegando que es de uso público.

Señala que no es procedente la acción popular, toda vez que no hay afectación del medio ambiente, cuando las autoridades ambientales admiten que el cuerpo de agua perdió la vocación de ciénaga y por ello CARDIQUE autorizó a EDURBE para desarrollar el proyecto de Mejoramiento Integral de la Boquilla, argumenta que tampoco es procedente la acción al considerar que existe otra acción específica para atacar los actos administrativos como lo es la acción de nulidad.

Solicita que se involucren a todas las personas que han adquirido inmuebles desafectados por EDURBE que pasaron a ser vendidos a particulares en la Zona del Proyecto "Mejoramiento Integral de la Boquilla".

2.6 Dirección General Marítima-DIMAR (Fl. 156-169)

La apoderada judicial de la entidad vinculada manifestó en su escrito que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal y probatorio en relación a dicha entidad.

Señala que no es la entidad competente para adelantar o ejecutar obras tendientes a recuperar o mitigar los daños ambientales en la zona a la cual hace referencia el accionante, por lo que señala que la Autoridad Marítima no ha vulnerado derecho colectivo alguno en razón a la ocupación indebida que se presenta en áreas en donde fueron construidos los edificios Terrazino 1 y Terrazino 2, y en el área donde se encontraba el cuerpo de agua de la Ciénaga de la Virgen, el cual se encuentra en posesión del señor Luis Sierra Sammer, sino que ha dado cumplimiento estricto a las disposiciones legales vigentes relacionadas con las funciones atribuciones legales conferidas por el Decreto Ley 2324 de 1984.

4. Periodo probatorio.

Efectuada la audiencia de pacto de cumplimiento de fecha 05 de febrero de 2013 se declaró fallida la misma por la inasistencia de una de las partes, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, posteriormente se procedió a abrir a pruebas la presente acción.

67





13-001-23-31-000-2011-0007-00

5. Alegatos de conclusión

Con auto del 04 de septiembre de 2017, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión. (Fl. 556).

5.1 Parte demandante (folios 559-560)

El apoderado judicial de uno de los accionantes manifestó en sus alegatos finales que en síntesis se trata de un lote de terreno y de un espejo de agua con vida animal, que surgió como consecuencia de la construcción de la vía anillo vial en la obra pública denominada carretera Cartagena- La Boquilla – Barranquilla, construida por la Nación, bienes que a juicio de los accionantes siguen perteneciendo a la Nación, y que no se han desprendido de su derecho de dominio en favor del antiguo municipio hoy llamado Distrito e Cartagena, así como tampoco de EDURBE S.A. por ser considerados por dichos preceptos como bienes de uso público, y como tales inalienables, imprescriptibles e inembargables.

5.2 EDURBE S.A. (folios 562-566)

La accionada ratifica los argumentos de defensa y afirma dicha entidad no es la responsable de ninguna acción u omisión que afecte, vulnere o amenace derechos colectivo, así mismo manifiesta que el juez popular no puede anularlos contratos, por lo que solo se puede limitar a decidir las medidas necesarias para hacer cesar las supuestas vulneraciones a derechos e intereses colectivos, debido a que las controversias derivadas por los contratos, deberán ser resueltas conforme al procedimiento legal y previamente establecido.

5.3 Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (folios 570-578)

La apoderada de la accionada manifiesta que reiteran lo manifestado en la contestación de la demanda en el sentido de oponerse a las pretensiones formuladas por el actor popular y solicita que se declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Surtido el trámite y como quiera que no se observa causal de nulidad ni impedimento alguno que pueda invalidar lo actuado hasta esta etapa





13-001-23-31-000-2011-0007-00

procedimental (Art. 207 de la Ley 1437 de 2011), se procede a definir la controversia, previas las siguientes

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 132 numeral 14 del CCA adicionado por el artículo 57 de la Ley 1395 de 2010, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la acción popular de la referencia.

2. Problema jurídico

Para resolver el sub judice la Sala deberá determinar si el NACIÓN- MINISTERIO DE AMBIENTE, Y DESARROLLO SOSTENIBLE, LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A. EDURBE, LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE CARDIQUE, y el señor LUIS MANUEL SIERRA SAMMER, vulneran los derechos colectivos al goce ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema, moralidad administrativa, goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, patrimonio público, y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas.

3. Tesis de la Sala

Para la Sala, en el sub litem no se encuentra acreditada la vulneración de los derechos colectivos invocados, pues no se observó ocupación alguna al espacio público, toda vez que el predio en donde se encuentran algunos mangles fue desafectado de la calidad de bien de uso público por la entidad competente para ello, que de acuerdo con el Decreto 07 de 1984 es la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar-EDURBE-, así mismo se negará la pretensión tendiente a declarar la nulidad de la escritura No. 2662 del 22 de diciembre de 2007.

Por otro lado, la Sala se abstendrá de pronunciarse respecto a la pretensión de declarar la excepción de Inconstitucionalidad del Decreto 07 de 1984, debido a que las misma no están enderezadas a la protección de los derechos colectivos, sino que se refieren es a supuestas afectaciones de derechos subjetivos.

618





13-001-23-31-000-2011-0007-00

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

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 1°, 2°, 4° y 9° 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;



13-001-23-31-000-2011-0007-00

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 acudirse 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 colectivos invocados

Conviene precisar los derechos cuyo amparo se pretende son el derecho al goce ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y

619





13-001-23-31-000-2011-0007-00

aprovechamiento racional del ecosistema, moralidad administrativa, goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, patrimonio público, y la realización de construcciones, 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 4º de la Ley 472 de 1998.

4.2.1 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"



13-001-23-31-000-2011-0007-00

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 siguiente¹:

"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

¹ 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).

620





13-001-23-31-000-2011-0007-00

positivas a favor de determinados particulares (privilegios), en tanto lo que está en 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.

4.2.2 Derecho colectivo al goce de un ambiente sano y equilibrio ecológico.

Los literales a) del artículo 4º 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:





13-001-23-31-000-2011-0007-00

"() 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. 1º).

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.

4.2.3. Derecho a la seguridad y salubridad pública.

Los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, han sido tratados como nociones integrantes del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

Su contenido general, implica en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., y en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.²

4.2.4 La Moralidad Administrativa.

La moralidad administrativa hace parte de los derechos o intereses colectivos susceptibles de ser protegidos a través de la acción popular, al tenor de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

Con el fin de definir la moralidad administrativa y así establecer el objeto de protección de las acciones populares, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado una construcción conceptual a partir del análisis de sus

² Sentencia 01834 (AP) del 04/07/15. Ponente: GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR. Actor: JOSE IGNACIO ARIAS Y OTROS. Demandado: LA NACION- MINISTERIO DE COMUNICACIONES Y OTROS.

621





13-001-23-31-000-2011-0007-00

relaciones con la legalidad, así como con fenómenos como el de la corrupción, la mala fe, la ética, el recto manejo de bienes y recursos del Estado y la lucha contra propósitos torcidos o espurios, entre otros.

Ahora bien, lo cierto es que el Consejo de Estado también ha resaltado la dificultad de definir en abstracto la noción de moralidad administrativa, ante lo cual se ha establecido que su alcance y contenido será determinado por el Juez en el caso concreto *"de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada"*.³

Por otra parte, resulta importante señalar que a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo.

En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos.

En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación, dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación" .

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 16 de mayo de 2007, Exp. AP 2002-2943, C.P.: Ramiro Saavedra Becerra y CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de septiembre de 2009.





13-001-23-31-000-2011-0007-00

En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad. En este sentido, el Consejo de Estado ha establecido que:

*"(...) En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa."*⁴

Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero"⁵, noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.

En este sentido, sostiene la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede ser vulnerado cuando se presenten varios supuestos:

- a) Que se prueba la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación, esto es, la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros. Se entiende configurada su afectación si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de aquellos que ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de los bienes jurídicos señalados.
- b) Que se quebrante el principio de legalidad. Este último, en el entendido que el servidor público se encuentra sujeto al cumplimiento de la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007. Exp. 35501 y CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 31 de mayo de 2002.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 26 de enero de 2005. Expediente AP-03113.

022





13-001-23-31-000-2011-0007-00

- c) Que coincida con el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público de un tercero.⁶

4.3 De las normas que regulan los bienes de uso público –terrenos de baja mar

El decreto ley 2324 de 1.984 "Por medio del cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria" define como bienes de uso público las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas; por tanto son: "intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo" (art. 166).

Por su parte se definen como terrenos de bajamar: "Los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja" (art. 167.3, decreto ley 2324/84).

Ahora bien, la normativa en comento ha dispuesto que a efectos de salvaguardar los derechos que sobre estos bienes de uso público tiene el Estado colombiano, los Capitanes de Puerto deben impedir ocupaciones de hecho, e informar a la DIMAR sobre las construcciones particulares existentes en tales terrenos, a fin de solicitar al agente del Ministerio Público que inicie las acciones tendientes a recuperar los bienes del estado.

Al respecto el artículo 178, dispone:

"Derechos de la Nación. Los Capitanes de Puerto deben hacer respetar los derechos de la Nación en las zonas a que se refieren los artículos anteriores, impidiendo su ocupación de hecho. Estos mismos funcionarios deberán enviar a la Dirección General Marítima y Portuaria, un informe pormenorizado sobre las construcciones particulares que existan en tales terrenos, con indicación de las personas que las ocupen y su alinderación, con el objeto de solicitar al respectivo Agente del Ministerio Público que se inicie la acción del caso para recuperar los bienes que han pasado al patrimonio del Estado en virtud del artículo 682 del Código Civil".

Respecto de lo expuesto es del caso señalar que de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política, los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, así mismo, conforme el artículo

6





13-001-23-31-000-2011-0007-00

102 ibídem, el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

Ahora bien, la ley permite un uso especial temporal por parte de los particulares de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar, en los términos del artículo 169 del Decreto ley 2324, en el cual autoriza a la DIMAR para otorgar concesiones para uso y goce de los anteriores bienes de uso público, no obstante, para el para el otorgamiento de las mismas se deben dar cumplimiento a los requisitos señalados en dicha normativa.

Así las cosas, es claro que los terrenos de baja mar constituyen bienes de uso público, con protección constitucional y legal, y para su uso y disfrute deberán obtener el respectivo permiso de la Dirección General Marítima y Portuaria. Del mismo modo, que son los concejos municipales o distritales quienes por disposición constitucional deberán reglamentar, vigilar y controlar las actividades destinadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Así como también corresponde a la Dirección Marítima, impedir las ocupaciones de hecho sobre dichos terrenos, así como las construcciones que sobre dichos terrenos los particulares realicen.

4.2.3. Defensa del patrimonio publico

El Consejo de Estado ha indicado que el patrimonio público "*cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo*".⁷

Igualmente ha precisado que este concepto también se integra por "*bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del*

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación: 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP). Actor: Fernando García Herreros Castañeda

623





13-001-23-31-000-2011-0007-00

Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población".⁸

Respecto a su naturaleza se ha sostenido que el patrimonio público tiene una doble naturaleza en el ordenamiento jurídico. La primera es la dimensión subjetiva, la cual le otorga el calificativo de derecho, y la segunda, una dimensión objetiva o de principio, que se traduce en la obligación de las entidades públicas de gestionarlo de acuerdo con los postulados de eficiencia y transparencia contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política y cumpliendo la legalidad presupuestal vigente.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-479 de 1995 señaló que *"Por patrimonio público, en sentido amplio se entiende aquello que está destinado, de una u otra manera a la comunidad y que está integrado por los bienes y servicios que a ella se le deben como sujeto de derechos"*.

Ahora bien, es importante resaltar que la Constitución de 1991 al referirse al patrimonio cultural, histórico y arqueológico de la Nación, entiende, por su esencia, que este también forma parte del patrimonio público⁹. En efecto, el concepto tradicional de la composición del patrimonio público se ha enriquecido con nuevas expresiones o valores que son integrados a la vida jurídica dada la importancia sociopolítica o económica de dichos componentes.

4.2.5 Derecho colectivo a 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.

Para el H. Consejo de Estado¹⁰, el núcleo esencial de este derecho comprende los siguientes aspectos: (i) El respeto y acatamiento de la función social y ecológica de la propiedad; (ii) La protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el

⁸ 198 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. AP 2004-00413 Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de mayo de 2008. Exp. 01423-01.

⁹ Castellanos V. Gonzalo. «Régimen Jurídico del Patrimonio Arqueológico en Colombia». Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Imprenta Nacional de Colombia. 2003.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 19 de Febrero de 2009, radicado 17001-23-31-000-2004-01492-01 con ponencia del Consejero Rafael Osteu de Lafont Planeta,





13-001-23-31-000-2011-0007-00

espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; (ii) El respeto de los derechos ajenos y el no abuso del derecho propio; (iv) La atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; (v) El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – aún no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país; (vi) El cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros

5. Caso Concreto

5.1. Hechos Probados

-Obra en el expediente certificado de existencia y representación legal de EDURBE S.A.(Folio 18-22)

- Obra en el expediente CERTIFICADO DE TRADICION del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 060-233833, predio ubicado en la Boquilla, margen izquierda de la carretera "Anillo Vial" #22-501 el cual pertenece actualmente al señor Sierra Samer Luis Manuel (Fl. 23)

-Obra en el expediente oficio AMC-OFI-0025830-2015 de fecha 30 de marzo de 2015 suscrito por el Secretario de fecha 20 de abril de 2009 suscrito por el Gerente de Edurbe S.A. y dirigido a la señora Elizabeth Rodríguez Nueñez en su calidad de Representante Legal del edificio TERRAZINO P. H. en respuesta al derecho de petición de fecha 24 de marzo de 2009 , manifiesta que EUDURBE tiene la competencia para desafectar bienes de uso público de los ubicados en las orillas de los bienes internos de agua del Distrito de Cartagena, que se han formado como consecuencia del terraplenado de sus orillas o recupéralos de las personas que los usurpen sean públicas o privadas.

"Que en razón de esas competencias, cuando EDURBE S.A. mediante acto administrativo desafecta un bien de uso público, este adquiere la calidad de bien fiscal y por tanto transferible a particulares.

624





13-001-23-31-000-2011-0007-00

El acto administrativo de desafectación se produce por la declaración de voluntad unilateral que realiza EDURBE S.A. en la escritura pública en donde declarara la titularidad del predio."(Fl. 24-28)

- Obra en el expediente registro fotográfico del lote de la propiedad del señor LUIS SIERRA SAMER y el cuerpo de agua adyacente a la Ciénaga de la Virgen. (Folio 29)

- Obra en el expediente Resolución No. 1229 del 31 de octubre de 2007 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique *"Por medio de la cual se acoge un Documento de Manejo Ambiental para el desarrollo de unas actividades y se dictan otras disposiciones"* (Folio 30-31, 34-39)

-Obra en el expediente Resolución No. 1199 del 24 de octubre de 2007 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique *"Por medio de la cual se cierra una investigación Administrativa, y se dictan otras disposiciones"*. (Folios 32)

-Obra en el expediente Acta de Liberación Ejemplares Repoblación y Reposición proferida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique el 15 de julio de 2003. (Folios 33)

-Obra en el expediente Oficio No. 15200804497 MD-DIMAR-CP05-Litorales-744 de fecha 26 de septiembre de 2008 suscrito por el Ministerio de Defensa Nacional- Dirección General Marítima- Capitanía de Puerto de Cartagena en la cual se realizó una Inspección Técnica Terreno Posesión del señor Luis Sierra Samer y se estableció *"que el terreno objeto de la inspección es un área de bajamar perteneciente al cuerpo de agua de la ciénaga de la Virgen el cual quedo aislado de la misma con la construcción de la vía denominada Anillo Vial, por tanto corresponde a un Bien de uso Público"* (Fl. 40-41)

-Obra en el expediente comunicación de fecha 05 de noviembre de 2010 presentada por la Curadora Urbana N°1 del Distrito de Cartagena de Indias y dirigida a la administración del EDIFICIO TERRAZINO 1 en el cual informa que el señor LUIS SIERRA MANER, radicó ante la Curaduría Urbana con el N°13001110-0211 del 04 de noviembre de 2010, formulario Único Nacional diligenciado para obtener licencia de construcción en la modalidad de Cerramiento, en el inmueble ubicado en la Carrera 9° N°22-700 del barrio la Boquilla, razón por la



13-001-23-31-000-2011-0007-00

cual lo citó como vecino colindante para que conozca los planos, se constituya en parte y haga valer sus derechos(FI. 44)

-Obra en el expediente comunicación de fecha 30 de noviembre de 2010 suscrita por la doctora CATHERINE SUCETE GOMEZ SANCHEZ en su calidad de apoderada del CONJUNTO RESDENCIAL TRERRAZINO, con el fin de presentar su oposición frente a la solicitud de cerramiento presentada por el señor LUIS MANUEL SIERRA SAMER con radicación 13001110-0211 (FI. 46-50)

-Obra en el expediente Ley 62 de septiembre 07 de 1967 por la cual se decreta la construcción de varias obras de utilidad pública en la Ciudad de Cartagena y se dictan otras disposiciones. (FI. 112-115)

-Obra en el expediente Decreto No. 07 del 4 de enero de 1984 Por el cual se ordena la ejecución de la recuperación sanitaria de los caños, lagunas y ciénagas de Cartagena. (FI. 116-119)

-Obra en el expediente Acuerdo No. 002 del 4 de febrero de 2008 expedido por el Consejo Distrital de Cartagena de Indias "REGLAMENTATA OTORGADA POR LA LAEY 768 DE 2002, SE DICTAN NORMAS RELATIVAS A LA RECUPERACION SANITARIA DEL SISTEMA DE CAÑOS Y LAGUNAS INTERIORES DE LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

-Obra en el expediente LEVANTAMIENTO GEODESICO Y PLANIMETRICO AREA SOLICITADA EN CONCESION POR CONJUNTO RESIDENCIAL TERRAZINO. (FI.124)

-Obra en el expediente Resolución No. 157 del 21 de julio de 2011 por medio de la cual la Curaduría Urbana Distrital No. 1 de la ciudad de Cartagena de Indias concede licencia de construcción, modalidad: cerramiento al señor Luis Manuel Sierra Samer. (FI. 127-128)

-Obra en el expediente Oficio No. 15201000650 MD-DIMAR-CP05-Litoriales 810 suscrito por el Ministerio de Defensa Nacional-Dirección General Marítima-Capitanía de puerto de Cartagena y dirigida al Alcalde de la localidad de la Virgen y Turística de Cartagena mediante el cual se denuncia por ocupación ilegal de Bien de Uso Público de propiedad de la Nación y Solicitud de Restitución Playa Marítima de la Boquilla- Edificio Terrazzino 1 por parte de la señora Beatriz Cavalier, administradora del edificio. (FI. 198-203)

625





13-001-23-31-000-2011-0007-00

-Obra en el expediente MEMORANDO 181706R de julio de 2010 de fecha 19 de julio de 2010 suscrito por el Dr. Sjmhi Johnny Garcia Responsable Área Litorales (E) y dirigida al Dr. Mauricio Garrido, responsable del Área Jurídica mediante el cual se envían planos de jurisdicción de DIMAR Empresa Promotora Terrazino 2; señora Gabriela Arboleda Hostal Tropical Palm; señores Patrick Enste y Julio Paternina.(Fl. 205-207)

-Obra en el expediente copia del expediente relacionado con la licencia de cerramiento otorgada al señor LUIS SIERRA SAMER del lote ubicado en la margen izquierda de la carreta Anillo Vial- Boquilla No. 22-501, registrado con la matricula inmobiliaria 060-233833 y Referencia Catastral 02-00-2012-1290-000.(Fl. 292, 1-307 cuaderno de pruebas)

-Obra en el expediente Oficio No. 15201301003 MD-DIMAR-CP05-Juridica suscrita por el Ministerio de Defensa Nacional Dirección General Marítima-Capitanía de Puerto de Cartagena mediante el cual anexa un listado de las investigaciones administrativas que en los últimos años ha adelantado por ocupación indebida de los Bienes de Uso Público de la Nación, ubicados en la vía Cartagena-Barranquilla-Anillo Vial en el sector de la Boquilla. (Fl. 294-297)

-Obra en el expediente informe presentado por la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. de fecha 20 de enero de 2013 mediante el cual se anexa un listado de predios desafectado y/o transferido en el sector de la Boquilla. (Fl. 298-305)

-Obra en el expediente Plan de Ordenamiento Territorial Vigente del Distrito de Cartagena y el Plan de Mejoramiento de la Boquilla registrada por EDURBE S.A. en el Banco de proyectos de la Secretaria de Planeación Distrital mediante el No. de radicación 2007-013001-0129. (Fl. 306-307)

-Obra en el expediente Oficio No. 6003 suscrito por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante el cual anexa copia autentica de las cartas catastrales de la manzana 12 del corregimiento de la Boquilla con anterioridad a la construcción del proyecto denominado Anillo Vial y todas las cartas que demuestren las modificaciones en el año 2011, ficha catastral en la que aparece la tradición de cada predio vecino al referenciado 02-00-0012-1290-000, ficha predial y reporte impreso con la información del predio de referencia 02-00-0012-000.(Fl. 312-316)





13-001-23-31-000-2011-0007-00

-Obra en el expediente ACUERDO No. 02 de febrero 4 de 2003 expedido por el Consejo Distrital de Cartagena de Indias "Por medio del cual y en ejercicio de la potestad reglamentaria otorgada por la Ley 768 de 2002, se dictan normas relativas a la recuperación Sanitaria del Sistema de caños y lagunas interiores de la ciudad de Cartagena de Indias, y se dictan otras disposiciones" (Fl. 318-320)

-Obra en el expediente escritura pública No. 2662 del 22 de diciembre de 2007 (Fl. 352-381)

-Obra en el expediente Concepto técnico sobre el predio de Matrícula inmobiliaria No. 060-233835 ubicado en la Boquilla suscrito por la Alcaldía de Cartagena de Indias y dirigido a la Secretaria de Planeación Distrital. (Fl. 423-435)

-Obra en el expediente Resolución No. 0302 del 30 de abril de 2009 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE por medio de la cual se resuelve un recurso, se viabiliza una solicitud, se autoriza un aprovechamiento forestal y se dictan otras disposiciones. (Fl. 434-444)

-Obra en el expediente certificado de tradición de matrícula inmobiliaria No. 060-233833. (Fl. 445)

-Obra en el expediente "INFORME TECNICO DE SOPORTE CONCEPTO DE IMPACTO AMBIENTAL LOTE FRENTE A TORRES DE TERRAZINO" (Fl. 446-455)

-Obra en el expediente Resolución No. 0184 del 06 de septiembre de 2011 expedida por la Curaduría Urbana Distrital de No. 1 Cartagena de Indias SKARLIN LEON HERNANDEZ (Fl. 462-468)

-Obra en el expediente "AVALUO COMERCIAL DEL BIEN INMUEBLE" ubicado en el Corregimiento de la Boquilla, en Margen izquierda del Anillo Vial, sentido Cartagena-Barranquilla con nomenclatura urbana no. 22-501 suscrito por el Ingeniero Republicano José Joly Vive de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar. (Fl. 1-61 cuaderno de Avaluó Comercial")

5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el sub lite, los señores Enrique Emiliani Segrera y Miguel Hernando González Rodríguez, presentaron acción popular para que se protejan los derechos

626





13-001-23-31-000-2011-0007-00

colectivos al goce ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema, moralidad administrativa, goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, patrimonio público, y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, al considerar que se encuentran vulnerados por parte de las accionadas, como consecuencia de la ocupación del espacio público del cuerpo de agua de la Ciénaga de la Virgen.

Por su parte la Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y manifiesta que con la Ley 99 de 1993, se reconoció al Ministerio del Medio Ambiente como la entidad rectora de la gestión ambiental, correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a la que queda sometida la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, por lo que señala que la eventual responsabilidad, puede estar en cabeza de la Corporación Regional Correspondiente, dadas las funciones y competencias en la Ley, razón por la cual no se puede endilgar alguna responsabilidad al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sobre los hechos que no son de su competencia y que no tienen injerencia.

A su vez, la apoderada de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE- en su escrito manifiesta que esta Corporación se debe abstener de anular dicha escritura, aun cuando manifiesta que a la accionado no le asistía ninguna responsabilidad, sin embargo considera que no es pertinente ese trámite dentro de la presente Acción Popular, ya que para esos efectos existen otras instancias y otro trámite contemplado en la Ley.

A su turno, la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar-EDURBE S.A manifiesta en su escrito que el accionante enlista una gran cantidad de derechos colectivos, que alega como vulnerados, sin embargo, no demuestra en que consistió la vulneración, así como tampoco prueba que con la acción u omisión de la accionada se generen tales vulneraciones.

Señala que el lote objeto de la presente acción no hizo parte de un humedal, como sostiene el demandante, pues el mismo se conformó como consecuencia de las obras ejecutadas en la construcción de la vía del anillo vial.





13-001-23-31-000-2011-0007-00

Por otro lado, el accionado Luis Sierra Sammer señala en primer lugar, que el predio es de su propiedad, por lo que afirma que no es un bien de uso público, sino un bien privado que fue desafectado por EDURBE S.A., dentro de sus competencias, y fue transferido por un contrato de compraventa ajustado a la legalidad, que no puede ser desconocido ni vulnerando alegando que es de uso público.

Afirma que no es procedente la acción popular, toda vez que no hay afectación del medio ambiente, cuando las autoridades ambientales admiten que el cuerpo de agua perdió la vocación de ciénaga y por ello CARDIQUE autorizó a EDURBE para desarrollar el proyecto de Mejoramiento Integral de la Boquilla, argumenta que tampoco es procedente la acción al considerar que existe otra acción específica para atacar los actos administrativos como lo es la acción de nulidad.

Solicita que se involucren a todas las personas que han adquirido inmuebles desafectados por EDURBE que pasaron a ser vendidos a particulares en la Zona del Proyecto "Mejoramiento Integral de la Boquilla".

Asimismo, la Dirección General Marítima-DIMAR manifestó en su escrito que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal y probatorio en relación a dicha entidad.

Señala que no es la entidad competente para adelantar o ejecutar obras tendientes a recuperar o mitigar los daños ambientales en la zona a la cual hace referencia el accionante, por lo que señala que la Autoridad Marítima no ha vulnerado derecho colectivo alguno en razón a la ocupación indebida que se presenta en áreas en donde fueron construidos los edificios Terrazino 1 y Terrazino 2, y en el área donde se encontraba el cuerpo de agua de la Ciénaga de la Virgen, el cual se encuentra en posesión del señor Luis Sierra Sammer, sino que ha dado cumplimiento estricto a las disposiciones legales vigentes relacionadas con las funciones atribuciones legales conferidas por el Decreto Ley 2324 de 1984.

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

Al analizar el acervo probatorio recaudado; en especial los informes aportados por las entidades accionadas, la Sala realiza las siguientes precisiones:

627





13-001-23-31-000-2011-0007-00

- Mediante la Ley 62 de 1937 (septiembre 07) se decretó la construcción de varias obras de utilidad pública en la ciudad de Cartagena, entre las cuales se encuentran las obras de saneamiento ambiental de los cuerpos de aguas internos en la ciudad.
- El artículo 5° de la ley en cita, estableció que el Gobierno procederá a promover ante las autoridades respectivas, las acciones conducentes para rescatar los derechos de la Nación en las orillas de la Bahía de Cartagena, o en sus caños, que las entidades públicas o personas particulares hayan usurpado.
- Por lo anterior, se expidió el Decreto Ley 07 de 1984 mediante el cual se estableció que la entidad competente y responsable de la ejecución de las obras referidas sería la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, EDURBE, y le asignó las siguientes competencias:

"1° Contratación de las obras necesarias para la limpia, canalización y acotamiento de los caños según los estudios efectuados.

2° Terraplanado y urbanización de las orillas según los trazados de los estudios realizados.

3° La venta de los lotes recuperados a través del relleno, en la forma como lo establece la ley y demás normas vigentes.

4° Definición del uso de las orillas de los caños y bahías.

5° Contratación de empréstitos tanto internos como externos para los cuales se podrá solicitar la garantía de la nación.

6° La administración de los recursos destinados a la financiación del proyecto que provengan de empréstitos internos o externos que otras entidades públicas celebren con este fin, de los recaudos por concepto del impuesto de valorización especial o general que se cause con la realización de las obras o de otras fuentes."

- A su turno, la Ley 768 de 2002 o ley de Distritos en su artículo 46 señaló lo siguiente:

"Artículo 46. De conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, a iniciativa del Alcalde mayor, expedirá las normas que reglamenten lo relativo a la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores de la ciudad, mediante acuerdo que deberá adoptarse





13-001-23-31-000-2011-0007-00

en coordinación con la Dirección General Marítima y las autoridades ambientales con jurisdicción en el distrito de Cartagena, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley.

Así mismo, de conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, deberán señalarse las obras de relleno y dragado que resulten indispensables para la recuperación de esta área, así como la destinación y uso que se le dará a los terrenos que surjan como resultado de tales obras."

- En virtud de lo anterior, el Concejo Distrital de Cartagena de Indias expidió el Acuerdo No. 002 de 2003 mediante el cual se ordenó en primer lugar, la ejecución del proyecto de recuperación sanitaria de Cartagena, el cual comprende obras de limpieza, canalización y acotamiento de los caños, lagos y ciénagas, así como el terraplenado y urbanización de las orillas de los cuerpos de agua en la ciudad de Cartagena, por otro lado se ordenó que los recursos con los cuales EDURBE S.A. llevará acabo dichas obras son entre otros:

2. *El producido de la venta de los lotes que recupere como consecuencia de la ejecución del proyecto, y los usurpados por las personas públicas o privadas en las orillas de los cuerpos de agua internos y de la bahía de Cartagena, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 62 de 1937.*

- En el Plan de Mejoramiento Integral de la Boquilla en armonía con el Plan de Ordenamiento Territorial, se estableció legalizar los predios que se encuentran al margen izquierda de la Boquilla con destino Cartagena-Barranquilla que surgieron del terraplenado del Anillo Vial que dividió la Ciénaga de la Virgen en dos.
- La Corte Constitucional, en la sentencia T-150 del 4 de abril de 1995, hace un análisis de la afectación y desafectación de los bienes del Estado y establece lo siguiente:

"La Desafectación es el fenómeno jurídico por el cual un bien que ostenta la calidad de uso público deja de serlo, por cuanto cambia su calidad de bien de dominio público a la de un bien patrimonial ya sea del Estado o de los particulares. Es necesario aclarar que la desafectación no consiste en una extinción del dominio sino en una modificación del régimen jurídico que se le aplica."

- El bien ubicado en el corregimiento de la Boquilla en el margen izquierdo del Anillo Vial sentido Cartagena-Barranquilla, identificado con

628





13-001-23-31-000-2011-0007-00

nomenclatura urbana Non 22-501 y referencia catastral No. 02-00-0012-1290-00 se encuentra localizado sobre un área de bajamar perteneciente a la Ciénaga de la Virgen el cual quedó aislado por la construcción de la denominada vía del Anillo Vial, por lo anterior EDURBE S.A. realizó la desafectación de bien de uso público mediante escritura pública Número 2662 del 22 de diciembre de 2007 y lo transfirió a título de venta al señor Luis Sierra Samer, toda vez que perdió su importancia como refugio de fauna por no evidenciarse presencia en ella, y al encontrarse en una zona determinada como urbanizable por el Plan de Ordenamiento Territorial.

Teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los medios probatorios que obran en el sub litem, precisa la Sala que no se encuentra acreditada la presunta vulneración de los derechos colectivo a la al goce ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema, moralidad administrativa, goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, patrimonio público, y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas.

En efecto, si bien el inmueble ubicado en el corregimiento de la Boquilla en el margen izquierdo del Anillo Vial sentido Cartagena-Barranquilla, identificado con nomenclatura urbana No. 22-501 y referencia catastral No. 02-00-0012-1290-00, de acuerdo con la inspección Técnica realizada por la Dirección General Marítima, era un bien de uso público por encontrarse en un cuerpo de agua de la Ciénaga de la Virgen el cual quedó aislado de la misma por la construcción de la vía Anillo Vial (Fl. 41), también se encuentra acreditado que se produjo la desafectación del bien de uso público a través de la Escritura Publica No 2662 del 22 de diciembre de 2007, contemplada en el Decreto 07 de 1984 el cual prevé la venta de los lotes recuperados a través del relleno.

Ahora bien, la figura de la desafectación la Corte Constitucional en sentencia 7-150 de 1995 señaló que *"la Desafectación es el fenómeno jurídico por el cual un bien que ostenta la calidad de uso público deja de serlo, por cuanto cambia su calidad de bien de dominio público a la de un bien patrimonial ya sea del Estado o de los particulares. Es necesario aclarar que la desafectación no consiste en una extinción del dominio sino en una modificación del régimen jurídico que se le aplica."*



13-001-23-31-000-2011-0007-00

Por otro lado, con el informe técnico realizado por la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena de Indias se determinó que la presencia de manglares en el predio es mínima y de malas condiciones, que solo 3 especímenes de 15 existentes en la zona tienen un DAP (Diámetro de Altura de Pecho) considerable, así mismo, que la zona perdió su importancia ambiental al ser aislada de la ciénaga por el anillo vial (Fl. 286 - cuaderno de pruebas), razón por la cual se evidencia que no se ha atentado contra la integridad del recurso natural de la Ciénaga de la Virgen, debido a que el predio no se encuentra conectado con el cuerpo de agua, pues se dividió con la construcción del Anillo Vial.

La anteriores consideraciones, son reafirmadas por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique mediante la resolución No. 0302 de 2009, en la cual la entidad se pronunció respecto a una solicitud de construcción- cerramiento del predio en cuestión; dicha entidad afirma que de conformidad con el informe presentado por la Subdirección de Gestión Ambiental, el predio del señor Luis Sierra Samer " *perdió su carácter de ecosistema interrelacionado con la ciénaga, así como su importancia como refugio de fauna por no evidenciarse presencia de ella, y al encontrarse una zona determinada como urbanizable por el Plan de Ordenamiento Territorial*", por lo que viabilizo técnica y ambientalmente su ubicación.

Así las cosas, no se acreditó la vulneración de los derechos colectivos invocados, pues no se observó ocupación alguna al espacio público, toda vez que el predio en donde se encuentran algunos mangles fue desafectado de la connotación de bien de uso público por la entidad competente para ello, que de acuerdo con el Decreto 07 de 1984 es la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar-EDURBE.

Es dable precisar lo que sobre la carga de la prueba en acciones populares ha señalado la H. Corte Constitucional, la cual en sentencia C-215 de abril 14 de 1999, Magistrada Ponente Martha Victoria Sánchez de Moncaleano, Expedientes 0-2176, 0- 2184 Y 0-2196, expresó:

"... la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza

629





13-001-23-31-000-2011-0007-00

como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba "

"Ha reiterado la Sala que en estas acciones la prueba de los supuestos de hecho a través de los cuales se asegura la vulneración de los derechos colectivos, corresponde al accionante, quien si bien puede ser auxiliado por el juez en esta tarea, no se ve relevado totalmente de esa carga, como expresamente lo estableció el artículo 30 de la ley 472 de 1998, máxime si se tiene en cuenta que actúa movido no sólo por el ánimo de proteger un derecho o interés colectivo, sino que a ése, se une el móvil de la retribución económica que la prosperidad de la acción le puede generar. Así pues, el citado artículo 30 en tanto dispone que si por razones de orden económico o técnico la carga de la prueba no puede ser cumplida por el demandante, el juez debe impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, **no da lugar a entender que en el sub exámine el actor estaba relevado de la carga de la prueba, dado que no se presentó ninguna de esas circunstancias que pudieran justificar la deficiencia probatoria. Así pues, el actor incumplió con la carga procesal de la prueba, prevista en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil y según el cual " ... incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen"** ¹¹.

Por otro lado, con respecto a la pretensión tendiente a que se declare la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 07 de 4 de enero de 1984 mediante el cual se ordena la ejecución de la recuperación sanitaria de los caños, lagunas y ciénagas de Cartagena, precisa la Sala que se abstendrá de pronunciarse por las razones que se exponen a continuación.

La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4º de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes, por lo anterior y como quiera que la acción popular está orientada a garantizar la protección de los derechos e interés colectivos, la Sala se abstendrá de pronunciarse, debido a que las

¹¹ Ver Sección Tercera, Sentencia de 24 de marzo de 2004, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, Radicación número: 44001-23-31-000-2003-0166-01 (AP).





13-001-23-31-000-2011-0007-00

misma no están enderezadas a la protección de los derechos colectivos, sino que se refieren es a supuestas afectaciones de derechos subjetivos.¹²

A su turno, respecto a la solicitud de declarar la nulidad de la escritura pública No. 2662 del 22 de diciembre de 2007 por medio de la cual EDURBE S.A. transfiere a título de venta al señor Luis Manuel Sierra Samer, la Sala negará dicha pretensión por los siguientes motivos.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 8 de 1993, todo contrato que celebre las entidades públicas son contratos estatales; sin importar la naturaleza de su objeto. En este orden, de conformidad con la escritura pública No. 2969 de 1981, así como la ley 62 de 1937 y el literal a del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, EDURBE S.A. tiene naturaleza de entidad pública; en consecuencia todos los contratos que celebre tienen la calidad de contratos estatales, en los términos de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas, la escritura pública No. 2662 del 22 de diciembre de 2007 cuya nulidad se pretende, contiene por expresa prohibición del inciso 2 del artículo 144 del CPACA, no es procedente declarar nulidad a través de la acción popular, máxime cuando en todo caso no existe violación de los derechos deprecados; pues como se advirtió a lo largo de la presente providencia, no existe ocupación ilegal del espacio público, y asimismo la adquisición del inmueble por parte del particular demandado se hizo conforme a lo dispuesto en la ley 62 de 1937 y el Decreto 7 de 1984.

Por las anteriores consideraciones, y al no existir prueba suficiente dentro del expediente que demuestre la vulneración de los derechos colectivos, se negará las pretensiones de la demanda.

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

FALLA

PRIMERO: NEGAR la protección de los derechos colectivos al goce ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema, moralidad administrativa, goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, patrimonio público, y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando

¹² CONSEJO DE ESTADO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil diez (2010), Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00070-01

636





13-001-23-31-000-2011-0007-00

las disposiciones jurídicas, en la demanda de acción popular interpuesta por los señores Enrique Emiliani Segrera y Miguel Hernando González Rodríguez, contra la NACION- MINISTERIO DE AMBIENTE, Y DESARROLLO SOSTENIBLE, LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A. EDURBE, LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE CARDIQUE, y el señor LUIS MANUEL SIERRA SAMMER, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Abstenerse de pronunciarse sobre las pretensiones identificadas en los numerales "PRIMERO-1", por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: 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