

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES INTERVINIENTES Y RADICACIÓN.

<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del derecho
<b>Radicado</b>	13001233300020220015600
<b>Demandante</b>	Almacenes Éxito S.A., Inversiones Espinosa Rondón & CIA S.C.A. y acción Sociedad FIDUCIARIA S.A, Vocera del Fideicomiso Lote Urbanización Marbella
<b>Demandado</b>	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
<b>Magistrada Ponente</b>	Marcela De Jesús López Álvarez
<b>Auto</b>	<i>Resuelve medida cautelar.</i>

## II. ASUNTO

Corresponde a este despacho judicial, decidir lo concerniente a la MEDIDA CAUTELAR deprecada en la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por Almacenes Éxito S.A, Inversiones Espinosa Rondón & CIA S.C.A y acción Sociedad FIDUCIARIA S.A, Vocera del Fideicomiso Lote Urbanización Marbella, quienes pretenden se declare la nulidad de la Resolución N° 0622, expedida el 25 de junio de 2021 por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE, “por la cual se adopta el acotamiento de la Ronda Hídrica y sus elementos constituyentes en la Ciénaga de la Virgen y los Cuerpos internos de Cartagena”, y, a manera de restablecimiento, se levante la restricción o limitación impuesta a los lotes de terreno de propiedad de los demandantes, identificados con los Folios de Matrícula Inmobiliaria reseñados en la demanda.

Se decide este asunto, mediante las siguientes,

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1. Generalidades. Requisitos para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo:

Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso-administrativo se encuentran previstas y reguladas en los artículos 229 y siguientes del CPACA, y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del

**Código: FCA - 002 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020**



proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.<sup>1</sup>

El artículo 230 ibídem, enumera las posibles medidas que pueden adoptarse, entre las que se encuentran cautelas negativas y positivas; la cautela negativa, por excelencia, es la suspensión provisional, cuando el objeto de control es un acto administrativo; las cautelas positivas operan cuando el litigio versa sobre la inactividad o las actuaciones de la Administración: hechos u operaciones administrativas y, dichas cautelas son de tipo preventivo, conservativo y anticipativo<sup>2</sup>.

Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante, por su parte, las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera la sentencia; finalmente, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerante.

Frente a los requisitos para que procedas las medidas cautelares, el artículo 231 del CPACA, establece:

**"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a. Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Jaime 'Orlando Santofimio Gamboa. Expediente No. 2015-00022, providencia de 13 de mayo de 2015

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Stella Jeantette Carvajal Basto, 17 de febrero de 2017, Radicación: 11001-03-27-000-2015-00045-00 (21849)

b. *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios*".

La norma en comento, en primer lugar, se refiere a la suspensión provisional de los actos administrativos. En segundo lugar, en lo que tiene que ver con el decreto de las demás medidas cautelares, se requiere que exista la apariencia de buen derecho, esto es, que las pretensiones del proceso aparezcan debidamente fundadas; que el demandante haya demostrado, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o derechos invocados, que se efectúe un juicio de ponderación de intereses que permita determinar si resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y, que exista peligro para la efectividad de la sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios.

### 3.2. La solicitud de medida cautelar y la oposición de la demandada.

Sugiere la parte demandante que la Resolución No 0622 de 2021 se encuentra viciada de nulidad, por haber sido expedida con infracción de las normas en las que debía fundarse; según tres criterios, a saber: 1) haberse expedido la resolución sin competencia para ello; 2) en forma irregular y con violación al debido proceso. Los cargos se resumen a continuación.

Según la parte demandante, la resolución enjuiciada se encuentra viciada de nulidad por falta de competencia, en tanto CARDIQUE solo tendría competencia para disponer sobre el área rural del Distrito Turístico de Cartagena de indias y competencias para la faja paralela a los cuerpos de agua a los que se refiere el artículo 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974.

En tal sentido, afirma que se infringieron el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo 029 de 2002 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena y los artículos 50 y 52 del Decreto N°0977 de 2001 del 20 de noviembre de 2001 que contiene el POT de Cartagena. Igualmente, que CARDIQUE vulneró su propio estatuto al extralimitarse de la jurisdicción rural que éste le asigna, contraviniendo el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Menciona, a modo de corolario, que la competencia sobre dichos recursos hídricos y terrestres debía ser asumida por el Distrito de Cartagena a través del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena, de conformidad con el acuerdo No, 029 de 2002, expedido en arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y los artículos 31 y 35 de la Ley 388 de 1997.

Sobre el particular, CARDIQUE al pronunciarse sobre el cargo manifestó oponerse, indicando que *“el ejercicio de funciones ambientales no siempre se encuentra circunscrito a criterios estrictamente territoriales ni político-administrativos, pues la misma complejidad del medio ambiente obliga a que los ecosistemas deban ser protegidos y administrados de manera integral, lo que implica que en algunos asuntos las CAR tengan competencia sobre temas técnicos específicos en el perímetro territorial que, de manera general, le ha sido confiado a las entidades territoriales. Lo anterior no implica desconocer que los GCU y los EPA cumplen las funciones de autoridad ambiental en el perímetro urbano, pero si se debe hacer la salvedad que existen excepciones de carácter legal que trasladan la competencia funcional a las CAR incluso dentro de dicho perímetro”*.

El siguiente cargo por el cual se solicita la declaratoria de nulidad y la suspensión provisional de la Resolución 0622 de 2021 es la expedición irregular por incumplir el artículo 2 de la Resolución 0957 de 2018, el artículo 2.2.3.2.3 A.3 del Decreto 1076 de 2015, modificado por el decreto 2245 de 2017 y la falsa motivación por haberse fundamentado en un acto administrativo previo (Resolución 1674 de 2018) que no ha sido *“publicada en el Diario Oficial, no ha adquirido vigencia y no es oponible ni tiene el carácter de obligatoria”*.

Frente al mismo, CARDIQUE ha manifestado que *“al margen de la discusión sobre si las CAR son o no entidades clasificadas en el orden nacional, lo cierto es que la falta de publicación de sus actos de carácter general en el Diario Oficial no menoscaba la legalidad y la validez de estos, menos cuando de ellos no se derivan obligaciones, derechos o restricciones a los administrados, sino que son expedidos como mecanismos de Gobierno para adelantar el cumplimiento de los deberes estatales.”*

Otro de los cargos imputados hace relación a que la resolución enjuiciada debe ser declarada nula y suspendida provisionalmente porque fue expedida con falsa motivación y con infracción de las normas superiores que prohíben la delegación de funciones administrativas, ante lo cual CARDIQUE afirmó en el traslado correspondiente, que el acto administrativo con efectos jurídicos fue expedido, atendiendo todas las formalidades y soportado técnicamente por los estudios contratados, que son objeto de reproche por la parte actora.

También se imputa a la resolución encartada haber sido expedida en forma irregular y mediante falsa motivación por existir una *“divergencia entre la realidad fáctica o jurídica que induce a la expedición del acto y los motivos de hecho o de derecho que la Administración tuvo en cuenta para adoptar la decisión”* dado que, se afirma, no existen los estudios previos de los aspectos físico-bióticos relacionados con el entendimiento de la dinámica

natural del cuerpo de agua, adoptados según los criterios establecidos en la Resolución No. 0957 de 2018 y el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011.

Se indica que también adolece de falsa motivación por error de derecho ante la inexistencia de fundamento jurídico y por errónea interpretación del artículo 2.2.3.2.3 A. 2 del Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con el acotamiento, cauce permanente, líneas de marea máximas y ronda hídrica.

Resaltan que el numeral 8 del artículo 25 del Decreto 0977 de 2001 (POT) *“identifica como áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el parque lineal del sistema de caños y lagos”* y que la Ley 62 de 1937, permitió que se urbanizaran las orillas del sistema de caños y lagos de la Ciudad de Cartagena, sin cuerpos de agua, rondas hídricas ni líneas de marea, entre ellas el Barrio Marbella (autorizada por Resolución N°479 de 1996), y la consolidación de derechos de propiedad de las personas que adquirieron lotes de tales urbanizaciones. Según los demandantes.

CARDIQUE, por su parte, manifiesta que *“la competencia de las autoridades ambientales para acotar rondas hídricas contenida en la norma en cita, únicamente está supeditada a que lo hagan en cuerpos de agua localizados en su jurisdicción [aunque] para adelantar tal labor se deban realizar los estudios correspondientes, conforme con los criterios definidos por el MADS en la Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia [y que] estos estudios se llevaron a cabo a través de los Contratos N° 108 y N° 112 de 2019 celebrados por Cardique”,* encontrándose las conclusiones en el documento *“Elaboración de los estudios técnicos para el acotamiento de la ronda hídrica de la Ciénaga de la Virgen y de los Cuerpos de Agua Internos de Cartagena, Departamento de Bolívar – Fase 1 Delimitación del cauce permanente o de la línea de mareas máximas”*. Y agrega que, en lo que *“atañe a que la Urbanización Marbella ... tal situación se encuentra en la órbita precisamente de las autoridades con competencias en el ámbito urbanístico”*.

En el siguiente cargo se afirma que previo a la expedición del acto atacado, CARDIQUE no cumplió con la concertación y participación democrática que le era obligatoria en virtud de los artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997, lo cual no puede ser convalidado ni siquiera con la actuación posterior, frente a lo cual la entidad demandada afirmó que CARDIQUE garantizó la participación efectiva según los parámetros normativos y jurisprudenciales aplicables y ello se refleja así en el documento *“Elaboración de los Estudios Técnicos para el Acotamiento de la Ronda Hídrica de la Ciénaga de la Virgen y de los Cuerpos de Agua Internos de Cartagena”*, en el cual se dejó

constancia del cumplimiento del componente social y participativo correspondiente.

Por último, se endilga a la Resolución 622 de junio 26 de 2021 haber sido expedida con violación al debido proceso y con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de los particulares interesados en el resultado de la actuación administrativa y, en particular, de aquellos que se sienten afectados en sus derechos e intereses con la expedición del acto demandado. Afirma el cargo, que CARDIQUE vulneró con esta omisión, el artículo 29 de la Constitución Política; en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, artículo 38 y 39 de la Ley 1437 de 2011, artículo 69 de la Ley 99 de 1993, Resolución No. 0957 de 2018, proferida por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, artículo 58 constitucional, artículo 4 de la Ley 388 de 1997 y numerales 7 y 14 del artículo 3 de la Ley 1454 de 2011.

Para CARDIQUE, la resolución atacada es un acto de carácter general y no de carácter mixto, por cuanto no se refiere a situaciones subjetivas, y sus consecuencias afectan a cualquier persona que se encuentre dentro del área delimitada y en cuanto a la forma en que debió darse a conocer su contenido, afirma que la jurisprudencia ha sido pacífica en determinar que los actos administrativos de contenido general se deben publicar de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, obligación que CARDIQUE satisfizo en el caso concreto.

### 3.3. Marco jurídico.

Dentro del Sistema Nacional Ambiental se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales, como entes corporativos de carácter público, *"integrados por las entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica"* con el encargo por mandato de la ley *"de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables"* que en las zonas en específico se encontraran.

Son funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales la ejecución de políticas, planes y programas nacionales en material ambiental *"dentro del ámbito de su jurisdicción"* donde se constituyen en *"máxima autoridad ambiental"* según dispone la Ley 99 de 1993<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.*

Ahora bien, en lo concerniente a las disposiciones normativas sobre ordenación de rondas hídricas, la Sala unitaria precisa que el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 indicó que para el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, las autoridades ambientales deben actuar en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 206. LEY 1450 DE 2011. Rondas hídricas.** *Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.”*

La anterior norma fue reglamentada mediante Decreto 2245 de 2017 que adiciona el Decreto 1076 de 2015, el cual dispone que el término rondas hídricas “*comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho. Así mismo hará parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente. Tanto para la faja paralela como para el área de protección o conservación aferente se establecerán directrices de manejo ambiental, conforme a lo dispuesto en la “Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia”.*

Posteriormente, a través de la Resolución 957 del 31 de mayo de 2018, proferida por el Ministerio de Ambiente, se adoptó la “*Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia*”, documento que establece los criterios para orientar a las autoridades ambientales en el proceso de establecer los criterios para definir el orden de prioridades para el inicio del acotamiento de las rondas hídricas en su jurisdicción; definir el límite físico de las rondas hídricas desde un enfoque funcional; y, establecer directrices para el manejo ambiental de las rondas hídricas.

En este orden de ideas, se debe concluir que, en materia de Rondas Hídricas, el marco general de competencias exige el ejercicio de estas por la autoridad ambiental, exclusivamente en el área de su jurisdicción.

El estatuto interno de CARDIQUE, obrante en el expediente, en concordancia con los artículos 1 y 2 del Acuerdo 029 de 2002, permiten a la Sala unitaria concluir que la Corporación Autónoma en cuestión, ejerce sus funciones en el Distrito de Cartagena en el área rural, encargándose el EPA Cartagena de desempeñarlas en el perímetro urbano.

**Código: FCA - 002 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020**



Para afinar la competencia territorial del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA dentro del perímetro urbano del Distrito de Cartagena, el despacho precisa que la ciudad de Cartagena de Indias fue establecida como Distrito Turístico y Cultural a través del Acto Legislativo 001 de 1987<sup>4</sup> y que mediante la Ley 768 de 2002<sup>5</sup> el legislador dictó un estatuto especial sobre su régimen fiscal y administrativo, la cual, "en su artículo 13, "desregionalizó" la administración del medio ambiente dentro del perímetro urbano"<sup>6</sup>, así:

**"Artículo 13. Competencia ambiental.** Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, **dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital**, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

*Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción".*

En cumplimiento a la anterior normatividad, el Concejo Distrital de Cartagena, mediante Acuerdo 029 de 2002<sup>7</sup>, creó el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA, como un establecimiento público descentralizado del orden distrital, encargado de desempeñar en el perímetro urbano las funciones otorgadas por el artículo 39 de la Ley 99 a las Corporaciones Autónomas Regionales."

### 3.4. Análisis del Caso.

Habiendo realizado las anteriores precisiones, a la Sala unitaria le corresponderá determinar la procedencia de la medida cautelar, tendiente a la suspensión de los efectos de la Resolución No. 622 de 2021, acto que, a juicio de los demandantes, de mantenerse sus efectos, se estaría causando una afectación patrimonial en su contra, puesto que se admitiría un

<sup>4</sup> Por medio del cual se erige a la ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en Distrito Turístico y Cultural, y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, sentencia de veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020). Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Radicación: 13-001-23-33-000-2017-00987-01. Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

<sup>7</sup> por el cual se crea el Establecimiento Público Ambiental, EPA- Cartagena, como autoridad ambiental del Distrito de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones, modificado mediante Acuerdo 003 de 2003.

**Código: FCA - 002 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020**



menoscabo en terrenos de su propiedad y su imposibilidad de hacerlos parte de su tráfico jurídico y comercial.

#### 3.4.1. Falta de jurisdicción y competencia

En ese contexto, el Despacho pasa a constatar la procedencia de suspensión de los actos administrativos demandados, para lo cual se realiza el contraste con las normas superiores que regulan la materia, en especial, para efectos de la medida cautelar, lo correspondiente a la competencia de EPA y CARDIQUE para regular sobre rondas hídricas en suelo urbano y rural; rememorándose que el quid del asunto, se constituye en la supuesta falta de competencia de CARDIQUE para disponer de la ronda hídrica y cuerpos de agua pertenecientes al suelo urbano de Cartagena.

En ese sentido, conforme el breve esbozo realizado en el apartado anterior, se recuerda que CARDIQUE tiene su jurisdicción fuera del perímetro urbano de Cartagena y las diferentes clasificaciones del suelo provistas por el Plan de Ordenamiento territorial del Distrito de Cartagena<sup>8</sup>.

Es así como se aprecia que en el POT del Distrito de Cartagena se dispuso que son "áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias", todas las que están indicadas en el PLANO OFICIAL o "Plano de Formulación General PFG 2A/5 y 2B/5 denominado Plano de Áreas de Protección", dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

El Parque Distrital Ciénaga de la Virgen que "comprende toda el área de la Ciénaga de la Virgen o de Tesca, incluidas las porciones lagunar y de los humedales localizados más allá de los manglares, sobre su orilla oriental, todo lo anterior sin perjuicio de la protección a que queda sometida la franja de manglar colindante, en virtud de la zonificación realizada por la autoridad ambiental"; la Bahía de Cartagena, que "comprende toda el área de la misma, incluidas la Bahía de las Animas, la interna, la externa, las ciénagas de Honda, Coquitos y las existentes en el litoral de la Isla de Tierra Bomba" y el Parque Lineal del Sistema de Caños y Lagunas Interiores, que "comprende todos los cuerpos de agua internos que comunican a los anteriores y que fueron declarados por la Ley 62 de 1937 y el Decreto 07 de 1984 como áreas sometidas a recuperación, mediante obras de limpieza y canalización por dragado (...) dentro de la cual también se incluyen: El Caño de Juan de Angola, desde el aeropuerto de Crespo hasta Marbella, en el puente Benjamín Herrera; La Laguna del Cabrero, desde el puente Benjamín Herrera hasta el puente de Chambacú; La Laguna de Chambacú, desde el puente

<sup>8</sup> Decreto No.0977 de 2001" por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias", artículos 24 y 25.

*del mismo nombre hasta el puente Heredia; La Laguna de San Lázaro, desde el puente Heredia, hasta la Bahía de Cartagena, en el puente Román; El Caño de Bazurto, desde la laguna de San Lázaro, en el puente Las Palmas hasta el puente Jiménez; y, La Ciénaga de las Quintas, desde el puente Jiménez hasta la Bahía de Cartagena, en el puente Bazurto."*

También se aprecia en el POT que el suelo de protección se encuentra en suelo urbano<sup>9</sup> del ente territorial y se conforma por *"toda la franja de playas marítimas que se hallen incluidas dentro del perímetro correspondiente; Los cuerpos de agua de Caño de Juan de Angola, Laguna del Cabrero, Laguna de Chambacú, Laguna de San Lázaro, Caño de Bazurto y Ciénaga de Las Quintas, todos los cuales aparecen referidos por sus límites en el Plano de Formulación General PFG 5/5; Las rondas de los arroyos de Arroz Barato, Cospique, Casimiro Grande y Matute; Los bordes sur y occidental de la Ciénaga de Tesca o de la Virgen, de acuerdo con la delimitación que del Parque Distrital Ciénaga de la Virgen y señalados en el Plano de las áreas de protección; Las zonas de manglar ubicados dentro del perímetro urbano; La porción del territorio del cerro de la Popa señalada en el plano de áreas de protección; Cerro del Albornoz"*.

Bajo el anterior entendido, es decir, que el suelo de protección que se encuentra en suelo urbano del Distrito de Cartagena, conforme con las normas generales que regulan el manejo ambiental, es dable concluir que el encargado del desarrollo de la política de protección de estas zonas es el Establecimiento Público Ambiental (EPA) de Cartagena como se dispone en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y en los artículos 1 y 2 del Acuerdo 029 del 30 de diciembre de 2002, disposiciones que permiten que el EPA Cartagena ejerza las funciones de la autoridad ambiental (en los términos del artículo 66 de la ley 99 de 1993) y las funciones del Alcalde Mayor en materia ambiental "dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias", y dentro del "suelo o perímetro urbano de protección".

Ahora bien, al analizar los actos administrativos enjuiciados, se aprecia a todas luces que CARDIQUE procedió al "acotamiento de la Ronda Hídrica y sus elementos constituyentes en la Ciénaga de la Virgen y los Cuerpos internos de Cartagena", sin estar facultado para imponer regulaciones.

La Sala unitaria llega a esta conclusión sin entrar a realizar un juicio de legalidad profundo sobre los actos acusados por corresponder a la decisión de fondo. No obstante, advierte, al menos a priori, que los cuerpos de agua

---

<sup>9</sup> Artículo 52, ibidem.

objeto de regulación por CARDIQUE se encontraban fuera de su jurisdicción y competencia legal.

En efecto, sobre este tópico en particular, el Honorable Consejo de Estado<sup>10</sup> ya se ha pronunciado en sentencia del 27 de septiembre de 2013, en los siguientes términos:

*"9.Encuentra la Sala que en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 328 Constitucional (modificado por la Acto Legislativo 02 de 2007, art. 2º<sup>133</sup> 11), el artículo 13 de la Ley 768 de 2002<sup>134</sup>12 dispuso que los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993. La misma norma previó que los respectivos concejos distritales, a iniciativa del alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política, crearán un establecimiento público que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.*

*De modo que la norma en cita contiene una prescripción atributiva de competencia cuando establece que, tratándose de los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, las funciones de las CARS en lo relativo al medio ambiente urbano estarán en cabeza de las citadas entidades territoriales (competencia ratione materiae).*

*Se trata, como toda atribución administrativa, de una competencia reglada que encomienda a la entidad territorial (a través de un ente descentralizado funcionalmente) las funciones que de ordinario se radican en las Corporaciones Autónomas Regionales y que impone una serie de condiciones para que pueda ser aplicada:*

- (i) Se predica exclusivamente de los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla (exigencia de aplicación territorial);*
- (ii) Sólo se predica en el ámbito del perímetro urbano de la cabecera distrital (subexigencia de aplicación territorial);*
- (iii) Los respectivos concejos distritales, a iniciativa privativa del alcalde correspondiente, crearán un establecimiento público que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción (mandato de descentralización).*

*Régimen jurídico que, entonces, supuso una suerte de traslado expreso de competencias que, en virtud de la Ley 99 de 1993, venían siendo ejercidas dentro del*

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION B. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00051-00(31446) Actor: DEFENSORIA REGIONAL BOLIVAR. Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE CARDIQUE.

<sup>11</sup> Según las voces del precepto en cita: "El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura ('y a Tumaco' Inexequible Corte Constitucional, sentencia C 033 de 2009) como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y ecoturismo".

<sup>12</sup> 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, en Diario Oficial No. 44.893, de 07 de agosto de 2002.

perímetro urbano de las ciudades cabeceras distritales por las Corporaciones Autónomas Regionales hacia las entidades territoriales descentralizadas por servicios que para el efecto deberían ser creadas. Mandato legal que exige por preciso mandato constitucional (art. 328 superior) que en su interpretación y aplicación se parta de su carácter especial, según las voces del artículo 5 de la Ley 57 de 1887 (*lex specialis derogat legi generalis*).

Con apoyo en este mandato legal, el Concejo Distrital de Cartagena mediante los Acuerdos 029 de 2002 y 003 de 2003 creó el Establecimiento Público Ambiental- EPA, como autoridad ambiental y al hacerlo estableció en su artículo 3º, literal b), dentro de sus funciones la de otorgar mediante acto administrativo motivado concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente (numeral 8º), (copia f. 70-78 y 79-98 c.ppal.).

De otra parte, el Decreto 0977 de 2007, mediante el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena, dispuso en su artículo 50 los poligonales que determinan el subsuelo urbano de Cartagena, incluyendo en su descripción la Isla del Diablo y el litoral de El Bosque, donde está ubicado el Terminal Marítimo Muelles El Bosque.

Así lo puso de presente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al conceptuar que "no es clara la competencia que asiste a CARDIQUE para conocer de la solicitud presentada por la empresa Terminal Muelles El Bosque S.A., sobre la imposición de medidas ambientales que modifican la Resolución 470 de 1996, expedida por este Ministerio, por cuanto se trata de un proyecto localizado en área urbana del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y porque el proyecto que otrora fuera de conocimiento privativo del Ministerio del Medio Ambiente, hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1180 de 2003, artículo 9 numeral 4 literal a), resulta hoy de competencia del Gran Centro Urbano y de las autoridades creadas mediante Ley 768 de 2002" (copia auténtica f. 84 a 133 c. 3 y f. 138.141 anexo 1).

Concepto que por cierto ha de interpretarse expedido al amparo de lo prescrito por el numeral 31 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, con arreglo al cual le compete al Ministerio dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente.

10. En consonancia con el marco jurídico descrito, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993<sup>[35]</sup><sup>13</sup> pone de manifiesto que le corresponde a los municipios, Distritos o Áreas

<sup>13</sup> A cuyos términos: "COMPETENCIAS DE GRANDES CENTROS URBANOS. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o

Metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes, ejercer dentro del perímetro urbano "las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano". Dichas atribuciones comprenden el otorgamiento de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción. Texto legal que, por demás, fue declarado exequible por la Corte Constitucional al concluir que "el artículo 317 de la Constitución no confirió a las CARs la exclusividad en el manejo de los asuntos ambientales"<sup>[36]</sup><sup>14</sup>.

11. Preceptos todos que deben ser estudiados teniendo en cuenta la particularísima protección constitucional del medio ambiente sano contenida, como lo ha señalado la Sala, en los artículos 8º, 49, 58 inciso segundo, 79, 80, 88, 95.8, 268.7, 317, 332, 334, 339, 340 y 366 de la Carta. Normas que reflejan la preocupación del Constituyente de 1991 por la tutela efectiva de un derecho colectivo cuyo desarrollo normativo es reciente<sup>[37]</sup><sup>15</sup>. Estas disposiciones revelan la dimensión ecológica del texto fundamental y cuya observancia no quedó reservada exclusivamente a las CARs sino que se hizo extensiva a otras instancias estatales:

Sistema normativo constitucional ecologista, preocupado por el desarrollo sostenible, que encuentra en la acción de nulidad simple un instrumento idóneo y eficaz para su tutela efectiva, en el marco de lo que la jurisprudencia constitucional denomina **Constitución Ecológica**, como conjunto articulado de disposiciones fundamentales que regulan las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, en orden a proteger el medio ambiente<sup>[38]</sup><sup>16</sup> (...) <sup>[39]</sup><sup>17</sup> (negrillas originales)

12. En tal virtud, la competencia (ratio loci) para expedir la resolución impugnada no recaía en la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, sino quien tenía competencia para conocer del asunto era el Establecimiento Público Ambiental-EPA. Correspondía a esta entidad descentralizada por servicios del orden distrital, conocer de la aprobación o no de la autorización de aplicación del Plan de Manejo Ambiental solicitado por la Sociedad Terminal Marítimo Muelles ElBosque.

---

mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento".

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C 1340 de 2000.

<sup>15</sup> En el ámbito internacional la famosa Declaración de Estocolmo de la ONU, donde por vez primera se estudia de manera integral la materia, apenas fue adoptada el 16 de junio de 1972. Inspirado en este texto, el legislador expidió el Código de Recursos Naturales (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974) y luego volvió a ocuparse del tema en algunas normas sobre reforma urbana contenidas en la Ley 9a. de 1989 y el Decreto 2400 de 1989.

<sup>16</sup> Entre otras providencias ver Corte Constitucional sentencias C 411 de 1992, C 058 de 1994, C 423 de 1994, C 519 de 1994, C 528 de 1994, C 305 de 1995, C 328 de 1995, C 495 de 1996, C 535 de 1996, C 126 de 1998 y C 1063 de 2003.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, rad. 11001-03-26-000-2005-00041-00(30987), CP Ruth Stella Correa Palacio.

Código: FCA - 002 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020



13. Es preciso insistir en que en un Estado de derecho las entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones respecto de los asuntos que le hayan sido expresamente asignados por la ley, en tanto el límite funcional de la ley está concebido como una garantía de los derechos de los asociados<sup>18</sup> y por lo mismo no son de recibo los argumentos de la entidad accionada en el sentido de que se está delante de una "competencia implícita".

14. Lo dicho da base suficiente para concluir que cuando la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique expidió, sin fundamento legal alguno, el acto acusado, desbordó el ámbito de sus competencias. De modo que Cardique invadió la competencia correspondiente a la entidad descentralizada Distrital correspondiente, con lo cual infringió lo previsto en el citado artículo 13 de la Ley 768 de 2002, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1o y 3º del Acuerdo 029 del Concejo Distrital de Cartagena.

15. Por lo anterior y teniendo en consideración que conforme al artículo 121 superior ninguna autoridad del Estado (incluidos por supuesto los entes autónomos) podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, se declarará, la nulidad del acto acusado. La prosperidad del vicio de incompetencia alegado, releva a la Sala del estudio de los demás cargos formulados."

Aunado a lo anterior, el Despacho advierte que el cargo de incompetencia contra los actos proferidos por CARDIQUE se encuentra plenamente sustentado en la demanda, al tenerse claramente expuesto que la entidad se extralimitó en las facultades legales que le confiere la Ley 99 de 1993 y el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 en materia de acotamiento de rondas hídricas.

---

<sup>18</sup> 40 "El sistema liberal de gobierno con predominio claro del legislador funciona en un todo para garantizar esos derechos. Ninguno de los poderes concebidos puede ser arbitrario, pues todos deben velar por el bien común: 'Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no son más que la suma de aquellas porciones de derecho a las que cada individuo ha renunciado'. La organización tripartita del poder político es, de este modo, la mejor garantía de los derechos naturales positivizados. Aunque no es enteramente original su planteamiento, pues ya había sido expuesta por El Estagirita en su *Política*, la teoría de la división de poderes adquiere en Locke una lectura moderna: su *thelos* es la garantía de los derechos y libertades del hombre. Locke se anticipará a una reflexión más propia del constitucionalismo de la segunda posguerra: hay un condicionamiento mutuo entre Estado de derecho y derechos fundamentales: 'ya que el Estado de derecho exige e implica para serlo garantizar los derechos fundamentales, mientras que éstos exigen e implican para su realización al Estado de derecho'. El constitucionalismo liberal, tributario de las ideas de Locke, tiene por sentido que una de las más importantes garantías de los derechos naturales, los derechos fundamentales, es la *reserva de ley*, esto es, que su limitación, suspensión, regulación tan sólo puede hacerse por ley. Para el iusracionalismo es la ley, y sólo la ley, la que puede establecer el límite que corresponda a cada derecho, puesto que la ley emana de la voluntad general, por lo que, teóricamente, es el conjunto de la sociedad la que estipula el alcance de los derechos de sus [respectivos] miembros. En este sentido, la ley concreta la renuncia de derechos que realiza, en abstracto, el pacto social.

Es por ello que el poder supremo es el legislativo, lo que obliga a que los poderes ejecutivo y legislativo no se reúnan en unas mismas manos (...)" Locke: *una lectura de los derechos, vigente trescientos años después de su muerte*, en VVAA Ideas políticas, filosofía y derecho, *Liber amicorum* en homenaje a Alirio Gómez Lobo, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2006, pp. 303 y ss.

De tal magnitud es la contradicción de los actos enjuiciados que claramente pasan por alto la regulación contenida en el POT del Distrito de Cartagena del año 2001, en donde se estableció que las pluricitadas zonas de protección se encuentran en suelo urbano, por lo cual el llamado disponer sobre ellos era el EPA.

Habiendo realizado el respectivo examen, para el Despacho resulta patente, en el sub lite, la oposición del acto enjuiciado frente a las normas superiores y la argumentación que sostiene la medida cautelar de suspensión se encuentra debidamente sustentada en las razones de hecho y de derecho planteadas en la demanda.

Más allá de lo expuesto previamente, la procedencia de la declaratoria de la medida cautelar radica en que la solicitud deberá tener *“relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda”*, a la luz del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En esa medida, para determinar su procedencia es necesario preguntarse sobre la convergencia entre las pretensiones de la demanda y de la medida cautelar y, por otro lado, es necesario preguntarse si en el caso de que esta no se conceda, cómo se afecta el buen derecho del actor.

De esta forma lo desarrollan García Sarmiento y García Olaya: *“No es suficiente que exista un presumible derecho, sino que, por periculum in mora, tal derecho corra peligro.”*

Las precisiones conceptuales se tornan necesarias en el presente asunto, pues el juez que instruye la causa debe ponderar - actualmente -, las consecuencias negativas que a futuro pueda tener el acto administrativo acusado de permitir que este siga teniendo efectos, hasta el momento en que se dicte sentencia, momento en el cual el acto administrativo es expulsado del ordenamiento jurídico, en obediencia al juicio de legalidad que se haga en ese momento.

Explican los demandantes que los efectos del acto acusado imponen una afectación a los inmuebles indicados por encontrarse incorporados dentro del acotamiento de las rondas hídricas delimitadas por la Resolución 0622 de 2021.

Así las cosas, la Sala unitaria deberá ahora establecer si las demandantes ostentan un aparente derecho sobre lo que se demanda, lo cual en el presente caso resulta ser la presunta afectación del derecho de propiedad sobre diferentes inmuebles identificados en la demanda con los folios de

matrículas inmobiliarias números 060-346076 de propiedad de ALMACENES ÉXITO S.A.; 060-114153 y 060-109612 de propiedad de la sociedad INVERSIONES ESPINOSA RONDON & CIA S.C.A.; y 060-117913 de propiedad de ACCIÓN SOCIEDAD FIDUCIARIA S.A., como VOCERA DEL FIDEICOMISO LOTE URBANIZACION MARBELLA, todos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena.

Igualmente, si se determina con precisión meridiana, que el acotamiento de la Ronda Hídrica y sus elementos constituyentes en la Ciénaga de la Virgen y los Cuerpos internos de Cartagena, afectó zonas de desarrollo urbanístico ubicadas en el barrio Marbella en el perímetro urbano de Cartagena, en la medida en que hayan realizado delimitaciones físicas<sup>19</sup> arbitrarias sin considerar que en la zona ya existen derechos actualmente consolidados de los propietarios y que, la actual afectación, constituye un menoscabo a su derecho patrimonial.

En primera medida ya se advirtió que en la demanda existe suficiente constancia de que el acto administrativo, Resolución No 622 de 2021, fue expedido con infracción de las normas que atribuyen competencia a CARDIQUE e invadiendo las competencias del EPA, con lo cual al menos existe la "*apariencia de buen derecho*" requerida por la doctrina para la concesión de la medida cautelar, en el sentido de que existe una alta probabilidad de que la censura formulada por la parte demandante, que fundamenta sus pretensiones, salga avante, sin entrar a realizar prejuzgamiento.

Ahora bien, el examen para la concesión de la medida cautelar también conlleva necesariamente a preguntarse por la posibilidad de dilatar el pronunciamiento sobre el derecho reclamado a la resolución al fondo del asunto, es decir, la sentencia.

Luego entonces, para el caso en concreto, lo que se avizora o se trata de prevenir consiste en permitir que CARDIQUE en uso de facultades consagradas en las Leyes 99 de 1993, 388 de 1997 y 1450 de 2011, las propias establecidas en su propio estatuto, Acuerdo 029 de 2009, lo haga sin asistírle

<sup>19</sup> Decreto 2245 de 2017 Sugiere la parte demandante que la resolución N 0622 de 2021 se encuentra viciada de nulidad, por haber sido expedida con infracción de las normas en las que debía fundarse; según tres criterios, a saber: 1) haberse expedido la resolución sin competencia para ello; 2) en forma irregular y con violación al debido proceso. Definiciones. Para efectos de la aplicación e interpretación del presente decreto, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones. Según la apoderada de la demandante, la resolución enjuiciada se encuentra viciada de nulidad por falta de competencia, en tanto CARDIQUE solo tendría competencia para disponer sobre el área rural del Distrito Turístico de Cartagena de indias y competencias para la faja paralela a los cuerpos de agua a los que se refiere el artículo 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974

1. Acotamiento: Proceso mediante el cual la Autoridad Ambiental competente define el límite físico de la ronda hídrica de los cuerpos de agua en su jurisdicción.

competencia sobre suelos que ya fueron definidos en el Acuerdo 977 del año 2001, como de “*como de protección urbana*” estableciendo regulaciones medioambientales sobre la zona, sin miramientos a las posibles afectaciones que eso pueda causar para quien ostenta la competencia real del asunto y para terceros de buena fe.

Lo anterior permite concluir que el sub iudice no puede ser diferido hasta el momento de la sentencia, en aras de evitar la generación de un perjuicio mayor que a día de hoy, por efectos de la Resolución 622 de 2021 se han visto “expropiados” -de facto- en la medida en que el acotamiento de las fajas paralelas de los caños de la zona residencial de Marbella se hubiere realizado delimitación física que afecta a los bienes identificados con FMI 060-346076, 060-114153, 060-109612, 060-117913.

Inclusive, excluyendo de la posibilidad de afectación de los bienes de los particulares, otro de los criterios a considerar en el presente estudio consiste una afectación seria al interés público, en este caso del Distrito de Cartagena.

Al respecto, cabe señalar que la Constitución de 1991, entre su variada normatividad, introdujo una serie de disposiciones que tienen como objeto la puesta a tono del Estado colombiano<sup>20</sup> en materia medioambiental para cumplir con ciertos objetivos trazados para el siglo XXI en el tópico cuidado ambiental<sup>21</sup>.

Para tales efectos, el legislador, atendiendo los mandatos de la Constitución, desarrolló el paquete de normas que regulan la actividad de protección y conservación ambiental y los recursos naturales de la Nación, con miras a garantizar el aprovechamiento y explotación de los mismos con el cuidado requerido para evitar su destrucción.

Como se apreció en el acápite anterior, existe todo un entramado de distribución de jurisdicciones y competencias que están llamadas a evitar la intromisión de los diferentes actores encargados de la protección de los recursos naturales e hídricos, en el ámbito territorial de cada ente.

Es así como se pudo distinguir, nuevamente haciendo referencia al acápite anterior, un determinado territorio en el cual CARDIQUE ejerce su jurisdicción<sup>22</sup>, compuesto, inclusive, por el Distrito de Cartagena, empero solo

<sup>20</sup> C.N. Artículos 67,79 Menciona, a modo de corolario, que la competencia sobre dichos recursos hídricos y terrestres debía ser asumida por el Distrito de Cartagena a través del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena, de conformidad con el acuerdo No. 029 de 2002, expedido en arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002

<sup>21</sup> Sobre las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales – Ley 99 de 1993

<sup>22</sup> Dentro del Sistema Nacional Ambiental se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales, como entes corporativos de carácter público, “municipios por las entidades

en lo referente a la zona rural, como se dilucidó del estudio normativo realizado.

Luego entonces, aun cuando se reconoce la posibilidad de concurrencia de competencias, la Corte Constitucional ha reconocido la facultad conferida a los concejos y autoridades indígenas, la facultad para expedir la normatividad ambiental llamada a evitar el deterioro del medio ambiente, dependiendo del lugar donde se agota la discusión, que puede ser de forma local, trascender el límite municipal e incluso depender de la regulación nacional<sup>23</sup>. Luego lo que se reconoce es la autonomía de los entes territoriales para proveer la mejor forma de evitar el deterioro ambiental en observancia a las costumbres locales practicadas sobre los espacios de protección ecológica.

Ese patrimonio natural, compuesto por la diversidad del ambiente, sus ecosistemas, la biosfera, los cuerpos de agua, los recursos naturales, se encuentran sometidos al ámbito de protección de la norma constitucional, siendo que para el caso en concreto, la norma urbanística vigente, Decreto 0977 de 2001, estipuló que el suelo de protección se encuentra en suelo urbano<sup>24</sup> del ente territorial y se conforma por *"toda la franja de playas marítimas que se hallen incluidas dentro del perímetro correspondiente; Los cuerpos de agua de Caño de Juan de Angola, Laguna del Cabrero, Laguna de Chambacú, Laguna de San Lázaro, Caño de Bazurto y Ciénaga de Las Quintas, todos los cuales aparecen referidos por sus límites en el Plano de Formulación General PFG 5/5; Las rondas de los arroyos de Arroz Barato, Cospique, Casimiro Grande y Matute; Los bordes sur y occidental de la Ciénaga de Tesca o de la Virgen, de acuerdo con la delimitación que del Parque Distrital Ciénaga de la Virgen y señalados en el Plano de las áreas de protección; Las zonas de manglar ubicados dentro del perímetro urbano; La porción del territorio del cerro de la Popa señalada en el plano de áreas de protección; Cerro del Albornoz"*, lo cual solo reafirma la tesis que su manejo era cuestión del EPA.

De esa forma, la Sala unitaria considera que se ha visto afectado un interés legítimo, el patrimonio ecológico del Distrito de Cartagena y la posibilidad real de que sean las personas pertenecientes a la localidad las que decidan

---

territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica" con el encargo por mandato de la leyendo, Calamar, Mahates, María La baja, San Cristóbal, San Estanislao de Kostka, Soplaviento, Tur99 de 1993, donde se establece que los entes territoriales como los municipios y distritos ejercerán las mismas competencias que las Corporaciones Autónomas Regionales cuando se advierta que la población urbana de tales entes fuere superior al millón de habitantes.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996.

<sup>24</sup> Artículo 52, ibídem.

sobre el acotamiento de los caños de "Juan Angola, Laguna del Cabrero, Laguna de Chambacú, Laguna de San Lázaro, Caño de Bazurto y Ciénaga de las Quintas".

En resumen, la Sala Unitaria considera acreditados los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA para la procedencia de la solicitud cautelar por el cargo de incompetencia, dado que la demanda, como ya se ha dicho, se encuentra razonablemente fundada en derecho, hace una detallada relación de las normas vulneradas, se expusieron en ella cada uno de los cargos de nulidad imputados con las normas violadas y el concepto de violación.

Igualmente, las sociedades que conforman la parte demandante demostraron, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, todo lo cual se evidencia de los certificados de tradición anexos a la demanda en los que se constata la titularidad del derecho de propiedad, que deviene de lo dispuesto en la Ley 62 de 1937, el Acuerdo 46 de 1989<sup>25</sup> que consolida la urbanización Marbella, y la Resolución N°479 de 1996, que otorga una licencia de construcción para obras de urbanización en el Barrio Marbella de Cartagena, todo lo cual también concede apariencia de buen derecho a la afectación o limitación injustificada del derecho de propiedad alegada por los actores al haberse incorporado tales bienes inmuebles dentro del acotamiento de las rondas hídricas delimitado por la Resolución 0622 de 2021.

También se pudo constatar, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla en la medida que la norma acusada limita las competencias constitucionales y legales del Distrito de Cartagena y del EPA en su jurisdicción, esto es, en el perímetro urbano de Cartagena.

Así las cosas, habiéndose advertido la manifiesta contradicción de la Resolución 622 del 25 de junio de 2021 "por la cual se adopta el acotamiento de la Ronda Hídrica y sus elementos constituyentes en la Ciénaga de la virgen y los cuerpos internos de Cartagena", en lo que respecta al cargo de "falta de competencia de CARDIQUE" para realizar tal operación de acotamiento, en tanto el competente era el EPA, y habiéndose percatado de la fundamentación del cargo correspondiente y la apariencia de buen derecho, se evidencia la procedencia de disponer la suspensión provisional del acto acusado, al menoscabar la competencia del Distrito de Cartagena de Indias para definir las medidas necesarias con miras a proteger el medio ambiente dentro de la jurisdicción de su suelo urbano.

<sup>25</sup> por el cual se reglamentan los proyectos Urbanísticos de EDURBE en los barrios de Cabrero y Marbella, y se dictan otras disposiciones.

#### 3.4.2. Otros cargos

Ahora bien, no obstante encontrar el Despacho procedente la medida cautelar en relación con el cargo de incompetencia, como ha quedado ampliamente expuesto, no puede la Sala Unitaria guardar silencio frente al estudio de los demás cargos con la finalidad de verificar el cumplimiento total de los presupuestos para su viabilidad, esto es, garantizar el objeto del proceso, la efectividad de la sentencia y la relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

En cuanto a la solicitud de suspensión provisional por la supuesta expedición irregular y falsa motivación por haberse fundamentado la Resolución 0622 de 2021 en un acto administrativo previo contenido en la Resolución 1674 de 2018, sin que ésta hubiere sido publicada en el Diario Oficial, la Sala considera que dicha norma no está siendo cuestionada en este proceso y, por tanto, no se puede entrar a sustentar la petición de suspensión en vicios que atañen a actos administrativos no demandados. Sin embargo, sobre este aspecto deberá volver la Sala al pronunciarse de fondo sobre los cargos imputados al acto encartado.

Por otra parte, considera la Sala que, en esta oportunidad procesal, no se cuenta con todos los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que le permitan fundamentar la suspensión provisional solicitada, en relación con los siguiente cargos: (i) falsa motivación e infracción de las normas superiores que prohíben la delegación de funciones administrativas; (ii) la petición de suspensión provisional con ocasión a la expedición irregular y falsa motivación del acto acusado por existir una "divergencia entre la realidad fáctica o jurídica que induce a la expedición del acto y los motivos de hecho o de derecho que la Administración tuvo en cuenta para adoptar la decisión"; y, (iii) la expedición del acto sin acatar la concertación y participación democrática que le era obligatoria, violación al debido proceso y desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de los particulares interesados en el resultado de la actuación administrativa y, en particular, de aquellos que se sienten afectados en sus derechos e intereses con la expedición del acto demandado.

Por último, considera el despacho que los cargos relacionados con la extralimitación de CARDIQUE al regular áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la consolidación de derechos de propiedad de las personas que adquirieron lotes de la urbanización Marbella de Cartagena, ubicada en el perímetro urbano de la ciudad, los límites de la competencia de CARDIQUE para acotar rondas hídricas en cuerpos de agua localizados

en jurisdicción de Cartagena, están comprendidos dentro de los argumentos que fueron analizados en el cargo de falta de competencia, argumentos que sustentan la medida cautelar que, como se ha dicho, se decretará en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** SUSPENDER provisionalmente la Resolución No. 622 del 25 de junio de 2021, "por la cual se adopta el acotamiento de la Ronda Hídrica y sus elementos constituyentes en la Ciénaga de la virgen y los cuerpos internos de Cartagena", expedida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, CARDIQUE, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin lugar a caución de conformidad con el inciso final del artículo 232 del CPACA.

**TERCERO:** INFORMAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que la contestación de la demanda, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico: [desta01bol@notificacionesrj.gov.co](mailto:desta01bol@notificacionesrj.gov.co).

**CUARTO:** En firme esta providencia DEVOLVER al despacho para la actuación correspondiente de acuerdo con la ley procesal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ**  
Magistrada