



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
FIJACIÓN EN LISTA RECURSO DE REPOSICIÓN
(Arts. 110, 319 C.G.P. y 242 CPACA)

SIGCMA

Cartagena de Indias, 12 DE MARZO DE 2024.-

HORA: 08:00 A. M.

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicado	13001-23-33-000-2022-00273-00.
Demandantes	Inversiones Talarame S.A.S., Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del fideicomiso FIDUBOGOTA Inversiones Talarame administrado por Fiduciaria Bogotá S.A. y Hotel las Américas Beach Resort P.H..
Demandado	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique).
Tema	Auto resuelve medida cautelar.
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza

DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION PRESENTADO POR EL DOCTOR RONALDO DE JESUS FIGUEROA PUELLO, EN SU CALIDAD DE APODERADO JUDICIAL DE LA PARTE DEMANDANTE, EL DIA JUEVES 7 DE MARZO DE 2024, EN CONTRA DEL AUTO INTERLOCUTORIO No 122 DE 1 DE MARZO DE 2024 QUE DISPUSO NEGAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN 622 DEL 25 DE JUNIO DE 2021, PROFERIDA POR LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE – CARDIQUE-, SE LE DA TRASLADO POR EL TÉRMINO LEGAL DE **TRES (3) DÍAS HÁBILES**, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 242 DEL CPACA, EN CONCORDANCIA CON LO CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 319 Y 110 DEL CGP, HOY DOCE (12) DE MARZO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024), A LAS 8:00 DE LA MAÑANA.

EMPIEZA EL TRASLADO: 13 DE MARZO DE 2024, A LAS 8:00 A.M.


DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ
SECRETARIA GENERAL

VENCE EL TRASLADO: 15 DE MARZO DE 2024, A LAS 5:00 P.M.

Centro Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso

E-Mail: stadcgna@cendoj.ramajudicial.gov.co

Teléfono: 6642718





Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
FIJACIÓN EN LISTA RECURSO DE REPOSICIÓN
(Arts. 110, 319 C.G.P. y 242 CPACA)

SIGCMA

DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ
SECRETARIA GENERAL

Centro Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso
E-Mail: stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co
Teléfono: 6642718



Recursos de reposición y en subsidio de apelación contra el auto de 1 de marzo de 2024 (122-224) que niega decreta medidas cautelares.

Ronaldo Figueroa <ronaldo.figueroa@gmail.com>

Jue 7/03/2024 4:45 PM

Para:julieth carolina blandon herrera <notificacionesjudiciales@cardique.gov.co>;Notificaciones Despacho 03 Tribunal Administrativo - Bolívar - Cartagena <desta03bol@notificacionesrj.gov.co>;procesosnacionales@defensajuridica.gov.co <procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>;smithpanesso@yahoo.com.co <smithpanesso@yahoo.com.co>

 1 archivos adjuntos (1 MB)

Recurso medida cautelar Ronda hidrica.pdf;

Cartagena de Indias D.T y C, marzo 7 de 2024

Doctor

OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA

Magistrado

Tribunal Administrativo de Bolívar

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Radicado: 13001-23-33-000-2022-00273-00

Demandante: INVERSIONES TALARAME S.A.S.; FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., como VOCERA DEL FIDEICOMISO FIDUBOGOTA INVERSIONES TALARAME ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA BOGOTA S.A. y HOTEL LAS AMERICAS BEACH RESORT, P.H. (Propiedad Horizontal).

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE- CARDIQUE

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del derecho

Asunto: Recursos de reposición y en subsidio de apelación contra el auto de 1 de marzo de 2024 (122-224) que niega decreta medidas cautelares.

Cordial saludo,

Ronaldo de Jesús Figueroa Puello, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.291.530 expedida en Turbaco, abogado en ejercicio, con Tarjeta Profesional No. 113.476 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado especial de la parte demandante dentro del proceso de la referencia, respetuosamente, interpongo recurso de reposición.

en subsidio el recurso de apelación contra el auto interlocutorio 122-224 de fecha 1 de marzo de 2024,

Cartagena de Indias D.T y C, marzo 7 de 2024

Doctor

OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA

Magistrado

Tribunal Administrativo de Bolívar

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Radicado: 13001-23-33-000-2022-00273-00

Demandante: INVERSIONES TALARAME S.A.S.; FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., como VOCERA DEL FIDEICOMISO FIDUBOGOTA INVERSIONES TALARAME ADMINISTRADO POR FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. y HOTEL LAS AMÉRICAS BEACH RESORT, P.H. (Propiedad Horizontal).

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE- CAR DIQUE

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del derecho

Asunto: Recursos de reposición y en subsidio de apelación contra el auto de 1 de marzo de 2024 (122-224) que niega decreta medidas cautelares.

Cordial saludo,

Ronaldo de Jesús Figueroa Puello, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.291.530 expedida en Turbaco, abogado en ejercicio, con Tarjeta Profesional No. 113.476 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado especial de la parte demandante dentro del proceso de la referencia, respetuosamente, interpongo recurso de reposición y en subsidio el recurso de apelación contra el auto interlocutorio 122-224 de fecha 1 de marzo de 2024, todo lo cual realizo de la siguiente manera:

OPORTUNIDAD

El auto de 1 de marzo de 2024, que resuelve la solicitud de medidas cautelares, fue notificado el 04 de marzo de 2024, mediante por mensaje recibido en el buzón electrónico del suscrito apoderado. Por tanto, la oportunidad para interponer los recursos discurre del 07 de marzo de 2024.

OBJETO DE LA IMPUGNACIÓN Y PETICIONES

Se impugna el auto de 01 de marzo de 2024, que resuelve la solicitud de medidas cautelares, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento de lo radicado 13001-23-33-000-2022-00273-00, con la finalidad de que dicha providencia sea revocada totalmente y se decrete la medida cautelar solicitada. De no acceder a lo solicitado por vía de reposición, que se conceda la apelación.

EL AUTO RECURRIDO

Mediante el auto recurrido, el despacho ordenó:

“PRIMERO: *Negar la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la resolución 622 del 25 de junio de 2021 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.*

SEGUNDO: *Reconocer personería al abogado Iván Smith Panesso Mena, identificado con C.C. No. 11.935.945 y T.P. No. 87.075 del C.S. de la J., como apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique), en los términos y para los efectos del poder visible en el folio 66 del archivo 15 del expediente electrónico. “*

Fundamenta su decisión, entre otros, en los siguientes considerandos errados:

Una lectura integral de la demanda y de su contestación, permite entrever que la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la resolución 622 del 25 de junio de 2021 está fundamentada en cinco (5) asuntos: (i) falta de competencia; (ii) ejecutoriedad del acto acusado; (iii) la aplicación de la figura de la delegación; (iv) falta de motivación frente a los aspectos físico- bióticos; y (v) realización de concertación y participación democrática.

Al respecto, la Sala Unitaria considera que, cada uno de los temas propuestos por la parte actora implican un análisis de fondo sobre el proceso, **por lo cual, prima facie no se evidencia una clara infracción de las normas superiores respecto a la decisión adoptada por Cardique. En otras palabras, los asuntos puestos en consideración en esta fase procesal deben ser resueltos al momento de dictar sentencia de primera instancia,** más aún si se tiene en cuenta que no se ha recaudado todo el material probatorio que las partes procesales solicitaron para dilucidar los problemas jurídicos.

En todo caso, se procederá a examinar sumariamente la legalidad de la resolución 622 de 2021 para efectos de comprobar la apariencia de buenderecho que se avizora en esta fase procesal. Frente al vicio de falta de competencia, se recuerda que en los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Mara se crearon unos establecimientos públicos destinados a desempeñar las funciones ambientales dentro de su perímetro urbano.

Es decir, por regla general, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) no tienen competencia para resolver aspectos ambientales en estos territorios (POMCA). No obstante, este mismo precepto normativo enseña que las CAR sí tienen competencia para elaborar los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas dentro de esta jurisdicción. El POMCA es definido como el instrumento que permite realizar **“la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico”**^{15...}

FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO DEL RECURSO

1. El auto recurrido no cumple con el estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de

idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, y no realiza un ejercicio de razonabilidad: Violación del derecho fundamental al debido proceso.

Lo anterior dado que la solicitud de medidas cumplió con los requisitos de procedencia, que fueron desechados de forma ligera por el despacho

1. Se trata de un proceso declarativo con medio de control de nulidad (artículo 137 CPACA).
2. *La solicitud tiene relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda y ésta se encuentra razonablemente fundada en derecho.*
3. Del análisis de los actos demandados, su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, el concepto de violación contenido en la demanda, los argumentos que sustentan esta solicitud y las pruebas aportadas por la parte demandante, se evidencia la violación de dichas normas y la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos que se piden suspender, dado que no se trata de una “*manifiesta infracción*” sino que “*la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud*”³⁷.
4. *Se busca “proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” dado que de las pruebas aportadas se evidencia que resulta más gravoso negar la medida cautelar, por las manifiestas irregularidades de que adolecen los actos demandados. En particular, se causaría un perjuicio irremediable, representado en que los titulares de derechos consolidados anteriores a la expedición de los actos demandados, se verían despojados de tales y, aunque la sentencia resulte favorable, muchas personas habrán visto gravemente afectado su derecho de propiedad.*

En esa medida el despacho se negó a realizar de forma directa la confrontación entre las diferentes normas que de manera palmaria indican las competencias y funciones que tienen las entidades ambientales: Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena- EPA, en cuanto al proceso de acotamiento de la Ronda hídrica en el territorio del Distrito de Cartagena.

La Resolución 0622 de 2021 debe ser suspendida provisionalmente y declarada nula, por haber sido expedida con violación de las normas superiores que establecen las competencias y atribuciones propias de quien las expidió:

1.1. El principio de legalidad y el vicio de nulidad por incompetencia:

Sobre el vicio de nulidad por incompetencia, ha dicho el Consejo de Estado⁵ que se trata de la más grave de las irregularidades que puede afectar a un acto administrativo y lo explica con los siguientes argumentos que compartimos en su totalidad:

“6. Como es sabido, desde el punto de vista administrativo, la competencia hace relación a la facultad que tiene un funcionario u órgano para ejercer función administrativa en una materia y dentro de cierto tiempo y ámbito territorial. Es el poder de conocer, gestionar y ejercer autoridad administrativa en ciertos asuntos, dentro de “...la esfera de atribuciones de los entes o órganos, determinada por el Derecho objetivo o el ordenamiento jurídico. Vale decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe legítimamente ejercer...”¹⁹. La competencia, entonces, está delimitada por las atribuciones conferidas por la Constitución, la ley o el reglamento a las entidades y servidores públicos, quienes únicamente pueden hacer, actuar y ejercer funciones en lo que les está legalmente permitido y autorizado para el cumplimiento de los fines del Estado (arts. 2, 6, 121 y 122 C.P.).

(...)

7. Ahora, la competencia es expresa, irrenunciable e improrrogable, y está asignada por el ordenamiento jurídico en razón a criterios o factores, entre los que se destacan: (i) la materia (*ratio materiae*), es decir, según las actividades, tareas y funciones que legalmente puede desempeñar la autoridad; (ii) el territorio (*ratio loci*), esto es, el ámbito espacial o circunscripción en la cual se puede ejercer; (iii) el tiempo (*ratio temporis*), o sea el ámbito temporal en el cual es legítimo ejercerla; (iv) el nivel de jerarquía o posición

⁵ Consejo de Estado, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, 27 de septiembre de 2013. Radicación: 11001-03-26-000-2005-00051-00(31446) Notas al pie originales:

19 DROMI, Roberto, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad de Argentina, 2000, pp. 35 y ss. 23 Hoy retomado por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

24 Rivero, Jean, *Derecho Administrativo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1984, p. 274.

25 Así lo ha señalado la Sala en otras ocasiones, vid. Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Tercera, sentencia del 16 de diciembre de 1994, Exp. 7879, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia de mayo 11 de 1999. Exp. 10.196. C.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia de 16 de febrero de 2006, Rad. 13001-23-31-000-1988-07186-01(13414), C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de 25 de febrero de 2009, Rad. 73001-23-31-000-1997-05889-01(16493) y sentencia de 15 de abril de 2010, Rad. 76001-23-

31- 000-1995-01791-01(18292), C.P. Mauricio Fajardo Gómez. 26 Betancur Jaramillo, Carlos, *op. cit.*, pp. 218 y 219.

27 Consejo de Estado, Sección Tercera (Subsección B), sentencia de 27 de octubre de 2011, rad. 10010326000200700040-00 (34.144),

C.P. Ruth Stella Correa Palacio. En el mismo sentido sentencia 25 de mayo de 2011, rad. 25000-23-26-000-2000-0580-02 (23.650) y sentencia de 22 de junio de 2011, rad. 11001- 03-26-000-2008-00075-00 (35.749), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

vertical que tenga la autorizada dentro de la organización administrativa; y (v) el sujeto (ratio personae), esto es, por las calidades o condiciones de la autoridad.

En este sentido, se puede afirmar que los actos administrativos están ajustados a la ley cuando han sido proferidos por una autoridad pública u órgano dentro del marco de las atribuciones asignadas por la Constitución, la ley o el reglamento, esto es, en el ámbito de su competencia; en contraste, están viciados por una causal de nulidad declarable por el juez administrativo “...cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes...” (art. 84 C.C.A.²³), es decir, sin facultades para actuar administrativamente o por fuera de las reconocidas por aquellas preceptivas a los funcionarios u órganos públicos.

Vicio de incompetencia que reviste tal gravedad que incluso, como ha señalado de manera reiterada la Sala, puede incluso ser declarado de oficio por el juez natural de la administración, toda vez que configura la clásica voie de fait -vía de hecho de que trata el derecho administrativo francés:

(...) la incompetencia absoluta del órgano administrativo, con ocasión de la usurpación de las atribuciones que por mandato constitucional o legal corresponde a otra autoridad, o como en este caso –tratándose del ejercicio de la potestad reglamentaria- que han de ejercerse conjuntamente con otra, es sin duda una de las formas de ilegalidad más grave que puede ostentar un acto administrativo. Esta circunstancia -que no puede pasar por alto la Sala así no haya sido alegada por el actor- entraña la infracción manifiesta de uno de los principios medulares de todo Estado de Derecho: el de legalidad.

Conforme a este postulado, a los servidores públicos les está vedado extralimitarse en el ejercicio de sus funciones (preámbulo, arts. 6, 121, 122 y 123 constitucionales), normas de distribución de competencia que por lo mismo revisten el carácter de orden público y que cuando son inobservadas acarrear que se desvanezca la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos expedidos con desconocimiento de las mismas.

A este propósito el profesor Rivero sostiene que de todas las formas de ilegalidad, el vicio de incompetencia ‘es la más grave: los agentes públicos no tienen poder sino con fundamento y en los límites de los textos que fijan sus atribuciones; más allá, ellos dejan de participar en el ejercicio de la potestad pública. Es por ello que las competencias son de orden público: la incompetencia debe ser declarada de oficio por el juez, incluso si el demandante no la ha invocado con apoyo a su demanda’.²⁴ (subraya la Sala)

La magnitud de la irregularidad autoriza al fallador para destruir la presunción de legalidad que acompaña al acto administrativo, y en consecuencia invalidarlo oficiosamente cuando en el ejercicio de las acciones pertinentes los interesados no hayan invocado esta agresión grosera y brutal al orden jurídico, que desborda todos los límites de la legalidad, resultante de la usurpación de atribuciones que

competen a otras autoridades, o -como en el sub lite- que deban ejercerse conjuntamente con otras, aún si éstas son subalternas.

Expresado en otros términos, cuando el funcionario obra por fuera de sus atribuciones como vía de hecho que es, se permite su declaratoria oficiosa por el juzgador, aún y a pesar de que el actor no la haya invocado en su escrito de demanda, dada la naturaleza de orden público de las normas atributivas de competencia y por lo mismo constituye el vicio más grave de todas las formas de ilegalidad²⁵. Vicio de incompetencia que además 'no puede ser subsanado por la aprobación posterior de la autoridad competente, ni ésta puede renunciar a ella en beneficio de un administrado (...) Tampoco puede ser la competencia objeto de convención entre las partes ni modificarse, en principio, por razones de urgencia'.²⁶(...)²⁷ (negritas y subrayas en texto original).

1.2. *Competencias y atribuciones generales orientadas al manejo y conservación de los cuerpos de agua en Colombia:*

Con la expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991 se estableció un conjunto normativo de ámbito ecológico orientado al manejo y conservación de los recursos naturales y el medioambiente, vr. gr. artículos 8, 58, 63, 79, 80, 95, disposiciones a las cuales se debe agregarlo dispuesto en los artículos 300 y 313 ibídem, en materia de competencias ambientales a los departamentos y municipios o distritos.

En desarrollo de tales normas constitucionales, se expidió la Ley 99 de 1993⁶ por la cual se crean las Corporaciones Autónomas Regionales⁷ como "(...) entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeografía o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica".

El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 dispone en cuanto a las FUNCIONES de las Corporaciones Autónomas Regionales, como Cardique, que éstas deben:

"1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;..."

⁶ Ley 99 de 1993, "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". ⁷ Artículo 23, Ley 99 de 1993.

En el mismo sentido, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, dispone que "los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano".

Aunado a ello, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002⁸ 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. 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 este orden de ideas, se concluye que la Ley 99 de 1993 dispuso sobre la atribución de competencias en materia ambiental en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales y en cabeza de los municipios, distritos o áreas metropolitanas en los mismos términos del artículo 66 ibídem, con lo cual todas tienen la calidad de autoridades del Sistema Nacional Ambiental – SINA con el mismo conjunto básico de competencias en el ámbito de la jurisdicción de cada una en tanto se trate del medio ambiente urbano o rural.

O sea, como afirma el profesor González Villa, J, "los grandes centros urbanos, pero específicamente los distritos y los municipios, asumen entonces una doble atribución en materia ambiental: por un lado, dentro de su jurisdicción (urbana y rural) son autoridades ambientales como entidades territoriales que son, por mandato de los artículos 300 y 313 de la Constitución Nacional, pero por otro lado ejercen las mismas funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 para las corporaciones autónomas regionales"⁹.

Por su parte, el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011 dispone:

“ARTÍCULO 214. COMPETENCIAS DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS Y LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las

subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

⁸ Ley 768 del 31 de julio de 2002 “*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*”.

⁹ González Villa, J. (2006). *Derecho Ambiental Colombiano*. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 284-285.

En relación el alcance de las atribuciones del artículo 214 de la ley 1450 de 2011, ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia C-247 de 2019 que,

“...el legislador reconoce un nivel de especialización mayor a los distritos especiales como autoridades ambientales dentro de su jurisdicción. Lo anterior, se evidencia en que (i) el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, según el cual los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente; y (ii) las funciones de las entidades territoriales se rigen por los principios normativos generales señalados en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, incluyendo pero sin limitarse al deber de dichas entidades de ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior.”.

Por otra parte, en relación con las rondas hídricas, el artículo 206 de la misma ley 1450 de 2011 y el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974, ordenan, respectivamente:

ARTÍCULO 206. 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.”¹⁰.

ARTICULO 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado(...):

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

Hecho el anterior análisis de las competencias generales de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – Cardique, del Distrito de Cartagena y del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA Cartagena, en los siguientes apartes se verifica, en relación con las disposiciones especiales de competencia en materia de Rondas Hídricas, que las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021 fueron expedidas violando dichas disposiciones.

1.3. Jurisdicción y competencias de Cardique en materia de Rondas Hídricas:

¹⁰ Vigente por no haber sido derogado expresamente en virtud del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un nuevo país” y el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Los Estatutos¹¹ de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-, adoptados mediante Acuerdo No. 001 de 2008, ajustados mediante el Acuerdo de Asamblea Corporativa N°001" (27 de Febrero de 2017), disponen:

“ARTÍCULO 5. JURISDICCIÓN: La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE, tendrá jurisdicción en los municipios del Departamento de Bolívar que la integran, de conformidad con lo previsto en el artículo anterior de los presentes estatutos y en el área rural del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.”.

Por tanto, en materia de rondas hídricas, Cardique tiene JURISDICCIÓN *“en el área rural del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”* y COMPETENCIAS 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”*.

No obstante ello, el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique- CARDIQUE, al realizar la *“priorización y el acotamiento de las rondas hídricas de los cuerpos de agua en la jurisdicción de Cardique”*, a través de la Resolución N°1674 del 29 de noviembre de 2018, extralimitó su jurisdicción y competencia e incluyó en las *“rondas hídricas de los cuerpos de agua en la jurisdicción de Cardique”*, los cuerpos de agua pertenecientes al suelo urbano de Cartagena.

Y lo mismo hizo al *“aprobar y adoptar el acotamiento de la Ronda Hídrica del Complejo Lagunar de la ciénaga de la Virgen (Ciénaga de la Virgen y Ciénaga de Juan Polo) y de los cuerpos internos de Cartagena (Canal paralelo, Caño Juan de Angola, Laguna del Cabrero, Caño Chambacú o Laguna de Marbella, Laguna de San Lázaro, Caño de Bazurto y Ciénaga de Las Quintas)”*, a través de la Resolución N°0622 del 25 de junio de 2021, incorporando a su jurisdicción cuerpos de agua que pertenecen al suelo urbano de Cartagena.

1.4. *Jurisdicción y competencias del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena en materia de Rondas Hídricas:*

El Establecimiento Público Ambiental - EPA Cartagena fue creado en virtud del Acuerdo N°029 del 30 de diciembre de 2002¹², que expidió el Concejo Distrital de Cartagena con fundamento en las atribuciones concedidas por el artículo 13 de la Ley 768 de 2002¹³, el cual dispone:

ARTICULO 1: Creación “...ejercer las funciones de autoridad ambiental, en los términos del artículo 66 de la ley 99 de 1993, dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y las funciones del Alcalde Mayor en materia ambiental dentro del área de la jurisdicción del Distrito.

11 "ACUERDO DE ASAMBLEA CORPORATIVA Nro. 001" (27 de Febrero de 2017) "Por medio del cual se ajustan los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-, adoptados mediante Acuerdo No. 001 de 2008". Disponible en el sitio web oficial de Cardique <https://cardique.gov.co/files/OBLIGATORIOS/ESTATUTOS%20CARDIQUE%202017.pdf>

12 Acuerdo N°029 del 30 de diciembre de 2002 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena, publicado en la gaceta distrital del 30 de diciembre de 2002, "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". Disponible en el sitio web oficial del EPA CARTAGENA https://epacartagena.gov.co/web/file-pdf/transparencia/ACUERDO_N%C2%B0029.pdf. El Acuerdo 029 del 30 de diciembre de 2002 fue modificado por el Acuerdo 003 de febrero de 2003, "por el cual se modifica el acuerdo 029 de 2002 y se hace la compilación de las normas contenidas en el presente acuerdo y el acuerdo 029 de 2002".

13 Ley 768 de 2002 "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", Diario Oficial N°44.893, de agosto 7 de 2002.

Para efectos de entender el alcance de las competencias y atribuciones del EPA Cartagena, el artículo 2 del Acuerdo N°029 de 2002, claramente define lo que debe entenderse por Suelo o Perímetro Urbano y suelo o Perímetro de protección Urbana, de la siguiente manera:

ARTICULO 2: Suelo o Perímetro Urbano y suelo o Perímetro de protección Urbana. Se entenderá por suelo o perímetro urbano y suelo o perímetro urbano de protección, las definidas en los artículos 31 y 35 de la Ley 388 de 1997 y en el Decreto Distrital 0977 de 2001, especialmente el artículo 3.4.1., y demás normas que lo complementen o adicionen.”.

Por su parte, los artículos 31 y 35 de la Ley 388 de 1997, a los cuales remite la norma transcrita, definen suelo o perímetro urbano y suelo o perímetro urbano de protección:

ARTICULO 31. SUELO URBANO. Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integralen los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.

ARTICULO 35. SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de

amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

En el mismo sentido, el Decreto 0977 de 2001, expedido por el Alcalde de Cartagena, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Cartagena¹⁴, (¹⁴ Decreto N°0977 de 2001 del 20 de noviembre de 2001, expedido por el Alcalde de Cartagena, "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias". Disponible en el sitio web oficial del Distrito de Cartagena <https://midas.cartagena.gov.co/Content/Download>) dispone sobre la clasificación del suelo distrital, así:

ARTICULO 49: PLANOS OFICIALES DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO DISTRITAL. De conformidad con la Ley, el suelo del distrito de Cartagena se clasifica en: suelo urbano, suelo de expansión y suelo rural; dentro de esta última categoría se incluye el suelo suburbano. La clasificación del suelo se encuentra contenida en el Plano de Formulación General PFG 5/5, que contiene también las áreas de protección tanto en suelo urbano como en suelo rural.

ARTICULO 50: DEL SUELO URBANO DE LA CIUDAD DE CARTAGENA.

En cumplimiento de la ley, constituyen el suelo urbano del Distrito de Cartagena, todos los suelos de la ciudad construida que cuentan actualmente con infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos domiciliarios, se incluyen en esta categoría las zonas con procesos de urbanización incompletos. Esto, de acuerdo con el perímetro sanitario determinado por el Distrito.

General PFG 5/5, que contiene también las áreas de protección tanto en suelo urbano como en suelo rural.

ARTICULO 50: DEL SUELO URBANO DE LA CIUDAD DE CARTAGENA.

En cumplimiento de la ley, constituyen el suelo urbano del Distrito de Cartagena, todos los suelos de la ciudad construida que cuentan actualmente con infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos domiciliarios, se incluyen en esta categoría las zonas con procesos de urbanización incompletos. Esto, de acuerdo con el perímetro sanitario determinado por el Distrito.

Las poligonales que determinan el suelo urbano están comprendidas dentro de los siguientes puntos, numerados del No. 1 al No. 43. (...) A continuación se localizan según sus coordenadas los puntos 1 al 43 de este perímetro. Las coordenadas de los puntos de este territorio son:

PTO	ESTE	NORTE	PTO	ESTE	NORTE	PTO	ESTE	NORTE
1	842935	1648355	17	848580	1644699	33	846885	1638205
2	842835	1645810	18	848502	1644816	34	847373	1637594
3	842940	1645745	19	848630	1644868	35	845867	1635810
4	842935	1645400	20	849278	1643658	36	846135	1635302
5	842550	1645055	21	849335	1643400	37	846096	1632227
6	842505	1644805	22	849633	1643020	38	844787	1632241
7	842400	1644678	23	849632	1643020	39	844796	1631279
8	842363	1644143	24	850050	1641660	40	843659	1629896
9	843158	1643874	25	849610	1641754	41	842811	1629883
10	843424	1643876	26	849557	1641062	42	841931	1630513
11	844431	1643730	27	848451	1639724	43	842786	1640338
12	845518	1643610	28	848862	1639241	44	841435	1642866
13	846510	1643232	29	848420	1638707	45	849898	1644069
14	846799	1643306	30	848277	1638890	46	850288	1643424
15	847923	1643748	31	848176	1638801	47	850168	1643328
16	848072	1644330	32	847943	1639028	48	849794	1644004

ARTICULO 52: DEL SUELO DE PROTECCIÓN LOCALIZADO EN EL SUELO URBANO. Hacen parte del suelo urbano del distrito las siguientes Áreas de Protección y Conservación de los recursos naturales y paisajísticos:

- *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.”*

En concordancia, el Decreto 0977 de 2001 dispone (en el capítulo II de la segunda Parte), que el artículo 52 transcrito hace parte de las normas estructurales del POT de Cartagena por estar regulando el “SISTEMA DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y PAISAJÍSTICOS DEL DISTRITO Y SUS MEDIDAS DE MANEJO”, como lo establecen los artículos 22 a 26, conformado, entre otros recursos naturales, por el Parque Distrital Ciénaga de la Virgen y el Parque Lineal del Sistema de Caños y Lagunas Interiores (este último compuesto por el Caño de Juan de Angola, la Laguna del Cabrero, la Laguna de Chambacú, la Laguna de San Lázaro, el Caño de Bazurto y la Ciénaga de las Quintas:

SEGUNDA PARTE

DE LOS CONTENIDOS ESTRUCTURALES DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
CAPITULO II
DEL SISTEMA DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS
NATURALES Y PAISAJÍSTICOS DEL DISTRITO Y SUS MEDIDAS DE MANEJO.

“ARTICULO 22: DEFINICIÓN. El sistema de las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del distrito de Cartagena de Indias se compone del conjunto de las zonas que aquí se delimitan como tales y de las medidas que se adoptan para su protección y defensa. Estas se integran a los distintos suelos, según la clasificación que de ellos se hace en este Decreto y entran a formar parte del Sistema de Espacio Público del Distrito, como uno de sus elementos constitutivos.

Hacen parte del sistema de las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del Distrito, las áreas protegidas que resulten de la aplicación de las normas ambientales del orden nacional y regional, localizadas dentro de su territorio, las cuales se incorporan a este, bajo la categoría, reglamentación y denominación que dicha legislación les asigna.

ARTICULO 23: OBJETO DEL SISTEMA. El sistema de áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del distrito de Cartagena de Indias tiene por objeto incorporar al régimen normativo, dispuesto por este Decreto, la protección de las áreas señaladas como de importancia ambiental por razones ecológicas; o de satisfacción de necesidades a la población, como agua, aire, alimentos, energía y recreación; o por estar sometidas a amenazas y riesgos debido a su fragilidad y deterioro; o por la probabilidad de ocurrencia de emergencia como consecuencia de fenómenos naturales. Igualmente se incluyen las medidas para su protección en el largo plazo, entendidas como aquellas que asegurarán su protección, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible, fundamento de la ley del medio ambiente, y bajo los principios de concurrencia, subsidiaridad y coordinación de competencias establecidos por la misma, en consonancia con las determinaciones de carácter estructural dispuestas por la Ley 388 de 1997.

ARTICULO 24: PLANO OFICIAL. Para los efectos de este Capítulo, se adopta el Plano de Formulación General PFG 2A/5 y 2B/5 denominado Plano de Áreas de Protección.

ARTICULO 25: IDENTIFICACIÓN Y LOCALIZACIÓN DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y PAISAJÍSTICOS DEL DISTRITO Y MEDIDAS DE MANEJO DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN. 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 anteriormente citado, así:

(...)

“6. Parque Distrital Ciénaga de la Virgen. 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. El área completa aparece detallada en el Plano de Áreas de Protección, que hace parte integrante de este Decreto. Área señalada para su recuperación ambiental y destinarla posteriormente para el aprovechamiento sostenible de usos múltiples y como componente paisajístico privilegiando el cuerpo de agua, los mangles y la cuenca visual circundante. Lo anterior sin perjuicio de la protección a los manglares en cada sitio, de acuerdo con la zonificación definida por la autoridad ambiental.

Para el logro de los objetivos es objeto de un Macroproyecto que permitirá desarrollar un parque que será el paisaje estratégico alrededor del cual se desarrollará la nueva ciudad, en el que además se logrará un aprovechamiento bajo el criterio del uso múltiple de los recursos de la oferta ambiental de este ecosistema, en el que la pesca y el turismo deben volver a ser expresión de la vida del mismo. También será centro de actividades institucionales, recreativas y deportivas y su administración se hará mediante aplicación de un reglamento.

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.

(...)

“8. Parque Lineal del Sistema de Caños y Lagunas Interiores. 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. Deberán mantenerse protegidos para mantener su valor ecológico y paisajístico. El acotamiento de estos y la recuperación de algunos de los trayectos de sus orillas permitirá delimitar adecuadamente toda la zona objeto de protección, señalada en el Plano de Áreas de Protección, dentro de la cual también se incluyen:

La recuperación de los caños y lagunas interiores de la ciudad responden a un proyecto estructurante que tiene como objetivo recuperar los cuerpos de agua y sus orillas, como elemento paisajístico y soporte de la biodiversidad local. La entidad distrital a cargo de la ejecución y la administración de este proyecto, es Edurbe o quien haga sus veces. Una vez recuperado será protegido para evitar su degradación, impidiendo que los factores que la propiciaron se repitan, mediante un control de las actividades a su alrededor.

Lo anterior sin perjuicio de la protección de los manglares de acuerdo con la zonificación aprobada por la autoridad ambiental.

- *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 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.*

(...)

ARTICULO 26: DE LAS NORMAS APLICABLES A LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN. Las diferentes áreas y/o zonas declaradas por este Decreto como de protección tendrán las restricciones de uso y desarrollo de actividades de tipo productivo indicadas en la ley ambiental, el código de los recursos naturales y protección del ambiente y normas reglamentarias o las que las modifiquen o sustituyan. Los suelos ubicados dentro de cada una de estas unidades, no podrán ser motivo de acciones urbanísticas y por lo tanto en ningún momento podrán ser objeto de procesos que conlleven a la ubicación de actividad residencial. El distrito desarrollará, por convenio con CARDIQUE y demás autoridades competentes los estudios detallados a fin de producir la cartografía a una escala de detalle en la cual aparecerán alinderados y afectados los suelos de protección correspondientes, con arreglo a las normas dispuestas por este Decreto.”.

En desarrollo de sus competencias como autoridad ambiental urbana de Cartagena el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA a través de consultoría¹⁵ contratada, realizó la “*Definición de las líneas base de la Estructura Ecológica EEP para el perímetro urbano del Distrito de Cartagena*” en la cual de manera contundente se concluye cuáles son “*cada uno de los caños, lagunas, y canales que conforman la red hídrica del Distrito Turístico de Cartagena de Indias*” dentro de su perímetro urbano, identificándolo por sus aspectos bióticos y físicos, teniendo en consideración que “*de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 del Decreto 977 de 2001, los ejes ambientales aunque abarcan todo el perímetro urbano del Distrito Turístico, y son definidos como el conjunto de vías que bordean cuerpos de agua, es necesario indicar que el objeto de este contrato 305 de 2015, será el de caracterizar las áreas del eje 1, comprendido desde el punto en que la Ciénaga de la Virgen hace contacto con el canal paralelo a la pista del aeropuerto Internacional Rafael Núñez hasta Puente Heredia, y eje 2 comprende el sistema entre el Puente Heredia y el Puente HL Román y el Puente Las Palmas hasta el Puente Bazurto, en inmediaciones de la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena, las que en conjunto se ubican entre las*

*vertientes Ciénaga de La Virgen y Vertiente Caños, Laqunas y Ciénagas interiores comprendidas entre el Caño Juan Angola, Laguna del Cabrero, Laquna de Chambacú, Laguna de San Lázaro, Caño Bazurto y la Ciénaga de las Quintas*¹⁶.

Para ello, se realizó un “análisis eco hidráulico del sistema de caños y lagos internos” ¹⁷, dentro del perímetro urbano del Distrito Turístico de Cartagena de Indias, con base en lo reglamentado mediante el Decreto 0977 de 2001, y “se clasifico el perímetro siguiendo los parámetros establecidos en el estudio realizado por el Consorcio Consultores Cartageneros (2007), en el cual se realizó una caracterización de microcuencas urbanas

¹⁵ “Definición de las líneas base de la Estructura Ecológica EEP para el perímetro urbano del Distrito de Cartagena”, Informe Final del Contrato N°305 de 2015, celebrado entre el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA y la sociedad Environmental Ingenieros Consultores Eninco S.A., disponible en la página oficial de EPA Cartagena <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/ESTRUCTURA-ECOLOGICA-PRINCIPAL-CARTAGENA.pdf>

¹⁶ ídem, páginas 6-7.

¹⁷ ídem, Capítulo “2. ANÁLISIS ECO HIDRÁULICO DEL SISTEMA DE CAÑOS Y LAGOS INTERNOS”, página 14 y ss.

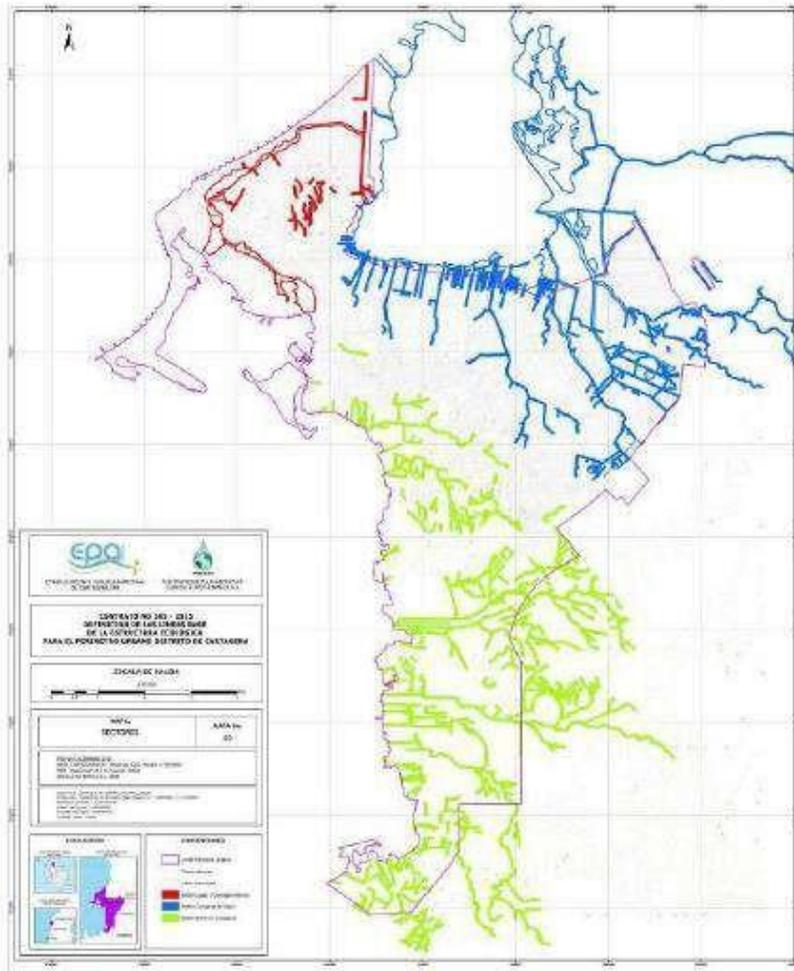
Así pues, se logró identificar las siguientes vertientes: 1. Vertiente Ciénaga de la Virgen

2. *Vertiente de las cuencas que drenan a caños y lagunas internas*

3. *Vertiente Bahía de Cartagena, incluye los caudales que drenan en el sector industrial.”.*

Y para soportarlo, lo grafican de la siguiente manera (página 15) en la “Figura 1. Vertientes de los canales y caños ubicados en el Distrito de Cartagena”:

Figura 1. Vertientes de los canales y caños ubicados en el Distrito de Cartagena



Fuente: equipo técnico con base de CCT 2007.

Continúa el estudio oficial de la autoridad ambiental urbana de Cartagena EPA Cartagena, estableciendo que¹⁸,

“Dentro de la delimitación de las zonas de protección ambiental del sistema de caños y lagos internos de Cartagena, es necesario partir de la base que estas áreas se convierten en determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, ya que de acuerdo con el Decreto 1447 de 1977, artículo 3: se definen como áreas forestales protectoras:

¹⁸ Ídem, Capítulo “4. DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SISTEMA DE CAÑOS Y LAGOS INTERNOS”, página 107 y ss.

- a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.
- b. Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.
- c. Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45°)..."

"Ahora bien, la delimitación de las zonas de amortiguación y protección ambiental del sistema de caños y lagos internos, debe estar articulada con un modelo de ocupación territorial en el que el principal elemento natural que defina el crecimiento de la ciudad sea el agua, en especial todos los elementos que forman parte del sistema de caños, lagos, lagunas y ciénagas que hacen parte del Distrito Turístico y que están representados por la Ciénaga de La Virgen, La Bahía de Cartagena, Laguna de Cabrero, Chambacú, Ciénaga de las Quintas."

Para una mejor comprensión de las áreas urbanas a las cuales nos venimos refiriendo, se evidencia en las figuras, 4, 5, 6, y 7 su ubicación y área total mediante levantamiento batimétrico implantado en el:

Figura 4. Área levantada batimétricamente Laguna del Cabrero.



Figura 5. Área levantada batimétricamente Caño Juan Angola.



Figura 7. Área levantada batimétricamente Ciénaga las Quintas.



Figura 6. Área levantada batimétricamente Caño Bazurto, laguna San Lázaro y Chambacú.



Aunado a lo anterior, entre las múltiples funciones del Establecimiento Público Ambiental – EPA CARTAGENA, dispuestas en virtud del artículo 3 del Acuerdo N°029 de 2002, se encuentran las siguientes:

ARTÍCULO 3: De las Funciones. Corresponde al Establecimiento Público Ambiental - E.P.A. CARTAGENA: (...)

b). En cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 de la ley 768 de 2002:

1. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(...)

16. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas, ciénagas, lagunas y caños interiores ubicados dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales y regionales.

(...)

c) Otras funciones:

5. Diseñar y desarrollar, en coordinación con las otras entidades competentes, planes de protección, preservación y recuperación de los recursos hidrobiológicos de los caños, lagunas interiores, humedales y de la zona costera del Distrito de Cartagena de Indias.”.

“(...).

“PAR.—El alcalde mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias delega en el Establecimiento Público Ambiental EPA de Cartagena, las demás funciones que le atribuya la ley en materia de medio ambiente y recursos naturales y en la prevención y atención de desastres”.

En conclusión, en materia de rondas hídricas, el Establecimiento Público Ambiental - EPA Cartagena tiene JURISDICCIÓN “dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito Turístico”

y Cultural de Cartagena de Indias, del cual forma parte el sistema de caños, lagos, lagunas y ciénagas representados por la Ciénaga de La Virgen, Laguna de Cabrero, la Laguna de Chambacú y la Ciénaga de las Quintas, y COMPETENCIAS 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”, porque así fue dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo N°029 del 30 de diciembre de 2002¹⁹, que expidió el Concejo Distrital de Cartagena con fundamento en las atribuciones concedidas por el artículo 13 de la Ley 768 de 2002.

1.5. *Caso concreto: Cardique no tenía competencia para expedir las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021 y al expedirlos sin competencia, infringió normas superiores, se extralimitó en sus funciones y las motivó falsamente, lo cual justifica su suspensión provisional.*

Haciendo una simple confrontación entre la norma superior que debió acatarse por Cardique al expedir las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021 y el contenido de éstas, se tiene que Cardique a través de estos actos administrativos, reguló —sin competencia— las *rondas hídricas de los cuerpos de agua que hacen parte del suelo urbano del Distrito de Cartagena, por ser Áreas de Protección y Conservación de los recursos naturales y paisajísticos*, como se evidencia a continuación (ver remarcado en amarillo):

<p>Decreto 0977 de 2001 que adopta el POT de Cartagena</p> <p>ARTICULO 52: DEL SUELO DE PROTECCIÓN LOCALIZADO EN EL SUELO URBANO. <i>Hacen parte del suelo urbano del distrito las siguientes Áreas de Protección y Conservación de los recursos naturales y paisajísticos:</i></p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Los cuerpos de agua de Caño de Juan de Angola, Laguna del Cabrero, Laguna de Chambacú, Laguna de San Lázaro, Caño de</u> 	<p>Resolución N°1674 de 2018:</p> <p>RESULTADOS PRIORIZACIÓN</p> <p><i>Al finalizar la etapa III aplicación criterios de priorización. Se obtuvo un valor asignado de priorización para cada grupo. Los grupos se organizaron de mayor a menor valor, elaborando de esta forma el siguiente listado.</i></p> <p>Tabla 3. Listado resultados priorización</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Grupo</th> <th>Cuerpos de Agua</th> <th>Px</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>14</td> <td>Canal Del Dique</td> <td>4,1</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>Cuerpos de Agua Internos de Cartagena</td> <td>3,5</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Ciénaga de la virgen</td> <td>3,5</td> </tr> <tr> <td>12</td> <td>Arroyos Directos a Ciénaga de La Virgen</td> <td>3,2</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Complejo cenagoso Tambo - Aguas Claras</td> <td>3,1</td> </tr> <tr> <td>28</td> <td>Arroyos San Juan Nepomuceno</td> <td>3,1</td> </tr> </tbody> </table> <p>(...)</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO: Establecer los criterios definidos para la priorización y el acotamiento de las rondas hídricas de los cuerpos de agua en la Jurisdicción de Cardique, contenidos en documento denominado “PRIORIZACIÓN PARA EL ACOTAMIENTO DE LAS RONDAS HÍDRICAS DE LOS CUERPOS DE AGUA PERTENECIENTES A LA JURISDICCIÓN DE CARDIQUE” El cual para todos los efectos hace parte integral de la misma.</p>	Grupo	Cuerpos de Agua	Px	14	Canal Del Dique	4,1	1	Cuerpos de Agua Internos de Cartagena	3,5	2	Ciénaga de la virgen	3,5	12	Arroyos Directos a Ciénaga de La Virgen	3,2	3	Complejo cenagoso Tambo - Aguas Claras	3,1	28	Arroyos San Juan Nepomuceno	3,1
Grupo	Cuerpos de Agua	Px																				
14	Canal Del Dique	4,1																				
1	Cuerpos de Agua Internos de Cartagena	3,5																				
2	Ciénaga de la virgen	3,5																				
12	Arroyos Directos a Ciénaga de La Virgen	3,2																				
3	Complejo cenagoso Tambo - Aguas Claras	3,1																				
28	Arroyos San Juan Nepomuceno	3,1																				

¹⁹ Acuerdo N°029 del 30 de diciembre de 2002 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena, publicado en la gaceta distrital del 30 de diciembre de 2002, “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”. Disponible en el sitio web

oficial del EPA CARTAGENA https://epacartagena.gov.co/web/file-pdf/transparencia/ACUERDO_N%C2%B0029.pdf. El Acuerdo 029 del 30 de diciembre de 2002 fue modificado por el Acuerdo 003 de febrero de 2003, "por el cual se modifica el acuerdo 029 de 2002 y se hace la compilación de las normas contenidas en el presente acuerdo y el acuerdo 029 de 2002".

<ul style="list-style-type: none"> Las rondas de los arroyos de Arroz Barato, Cospique, Casimiro Grande y Matute. Los <u>bordes sur y occidental de la Ciénaga de Tesca o de la Virgen</u>, de acuerdo con la delimitación que del Parque Distrital Ciénaga de la Virgen y señalados en el Plano de las áreas de protección. 	<p style="text-align: center;">Resolución 0622 de 2021:</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO: Aprobar y adoptar el acotamiento de la Ronda Hídrica del Complejo Lagunar de la Ciénaga de la Virgen (Ciénaga de la Virgen y Ciénaga de Juan Polo) y de los Cuerpos Internos de Cartagena (Canal paralelo, Caño Juan Angola, Laguna de Cabrero, Caño Chambacú o Laguna de Marbella, Laguna San Lázaro, Caño Bazurto y Ciénaga Las Quintas), cuyo sustento técnico es el producto de los estudios obtenidos a través de los Contratos No. 108 y No. 112 de 2019, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.</p>
--	--

Y nos referimos a la falta de competencia de quien expidió la Resolución N°1674 de 2018 porque ésta, a su vez, sirvió de fundamento jurídico errado a la Resolución 622 de 2021.

En la resolución 1674 de 2018 se justifica el espíritu de sus disposiciones en el hecho de haber desarrollado tres (3) etapas para la priorización para el acotamiento de las rondas hídricas, las cuales se llevaron a cabo en "los 21 municipios pertenecientes a la jurisdicción de la Corporación", con base en la "cartografía referente a los cuerpos de agua que se encuentran en la jurisdicción" (Etapas I), lo cual permitió establecer "el listado de los treinta y cuatro (34) grupos conformados y los cuerpos de agua que pertenecen a cada uno" en su jurisdicción, incluyendo en dicho listado cuerpos de agua que se ubican en el suelo urbano del Distrito de Cartagena, invadiendo las atribuciones legales y reglamentarias del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena.

Se evidencia en la "Tabla 1. Grupos y Cuerpos de agua de cada grupo", que motiva la Resolución N°1674 de 2018, que se priorizan los Cuerpos de Agua Internos de Cartagena, la Ciénaga de la Virgen, los arroyos directos a la Ciénaga de la Virgen y los arroyos directos a la Bahía de Cartagena, todos ubicados en suelo urbano del Distrito de Cartagena:

A continuación, se muestra el listado de los treinta y cuatro (34) grupos conformados y los cuerpos de agua que pertenecen a cada uno.

Tabla 1. Grupos Y Cuerpos De Agua De Cada Grupo.

Grupo	Nombre	Cuerpos De Agua
1	Cuerpos de Agua Internos de Cartagena	Caño Juan Angola
		Canal Paralelo
		Laguna del Cabrero
		Laguna Marbella
		Laguna San Lázaro
		Ciénaga Las Quintas
		Caño Bazurto
2	Ciénaga de la Virgen	Ciénaga de la Virgen

(...)

FIGUEROA

ABOGADOS & CONSULTORES

(...)

12	Arroyos Directos a Ciénaga de La Virgen	Ay. Matute Ay. Hormiga Ay. Chiricoco Ay. Tabacal Ay. Las Tablas Ay. Meza
17	Arroyos Directos a la Bahía de Cartagena	Centro Ambiental Lauroja Ay. Casemiro Ay. Grande de Mamonal Ay. Policarpa Ay. Membrilla

De la misma manera, en la “Ilustración 1. Matriz de priorización” (aportes considerativos de la misma Resolución 1674 de 2018), Cardique determina en la “Tabla 3. Listado resultados priorización”, los resultados de aplicar la fórmula de priorización de los cuerpos de agua.

No obstante, Cardique aplica en la fórmula de priorización, el criterio denominado “cuerpos de agua que discurren por zonas urbanas o de expansión urbana” de Cartagena, asignándole una valoración de “1” tanto al valor “cuerpos de agua internos de Cartagena” como al cuerpo de agua “Ciénaga de la Virgen”, con lo que se confirma que Cardique tenía plena certeza de la ubicación urbana de dichos cuerpos de agua y los incluyó dentro de su jurisdicción, en clara violación de las normas de competencia que se venido explicando:

Ilustración 1. Matriz de Priorización.

	Cuerpo de agua Cuerpos de Agua Internos de Cartagena	Cuerpo de agua Ciénaga de la Virgen
Criterios relacionados con instrumentos de gestión ambiental (CI) (30%)		

(...)

Criterios relacionados con aspectos socio-culturales (CS) (40%)		
1	Cuerpos de agua con zonas de riesgo en las que existan problemáticas o conflictos ambientales	1
2	Cuerpos de agua que discurren por zonas urbanas o de expansión	1

Finalmente, se adoptan a través de la Resolución 1674 de 2018, los siguientes resultados de priorización de los cuerpos de agua, incluyendo “en jurisdicción de la Corporación”, a los cuerpos de agua internos de Cartagena, la Ciénaga de la Virgen y los arroyos directos a la Ciénaga de la Virgen, como a continuación se observa de la imagen tomada de dicho acto administrativo:

RESULTADOS PRIORIZACIÓN

Al finalizar la etapa III aplicación criterios de priorización. Se obtuvo un valor asignado de priorización para cada grupo. Los grupos se organizaron de mayor a menor valor, elaborando de esta forma el siguiente listado.

Tabla 3. Listado resultados priorización

Grupo	Cuerpos de Agua	Px
14	Canal Del Dique	4,1
1	Cuerpos de Agua Internos de Cartagena	3,5
2	Ciénaga de la virgen	3,5
12	Arroyos Directos a Ciénaga de La Virgen	3,2
3	Complejo cenagoso Tambo - Aguas Claras	3,1
28	Arroyos San Juan Nepomuceno	3,1

Estos resultados de priorización se ven claramente reflejados en el artículo primero de la parte resolutive de la Resolución 1674 de 2018, configurando una falsa motivación del acto al incluir los cuerpos de agua que se ubican en el suelo urbano del Distrito de Cartagena y una clara faltade competencia de Cardique que por ello, además, invadió las atribuciones del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena, única autoridad ambiental urbana de Cartagena, y se extralimitó en su competencia territorial:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Establecer los criterios definidos para la priorización y el acotamiento de las rondas hídricas de los cuerpos de agua en la Jurisdicción de Cardique, contenidos en documento denominado “ **PRIORIZACIÓN PARA EL ACOTAMIENTO DE LAS RONDAS HÍDRICAS DE LOS CUERPOS DE AGUA PERTENECIENTES A LA JURISDICCIÓN DE CARDIQUE**” El cual para todos los efectos hace parte integral de la misma.

La misma interpretación debe darse a la expedición sin competencia de la Resolución 0622 de 2021, al aprobar y adoptar el acotamiento de la Ronda Hídrica del complejo lagunar de la Ciénaga de la Virgen (Ciénaga de la Virgen y Ciénaga de Juan Polo) y de los Cuerpos Internos de Cartagena (Canal paralelo, Caño Juan Angola, Laguna del Cabrero, Caño Chambacú o Laguna de Marbella, Laguna de San Lázaro, Caño de Bazurto y Ciénaga de las Quintas).

Así las cosas, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 contiene una disposición atributiva de competencia al Distrito de Cartagena en cuanto le asigna, por intermedio del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena, las funciones de Cardique en lo relativo al medio ambiente urbano (competencia material), atribución de competencia reglada en virtud a lo dispuesto en los artículos 6, 121 y 123 de la Constitución Política de Colombia que prohíbe la extralimitación en el ejercicio de las funciones de las autoridades y circunscribe las mismas a los dispuesto en la ley o los reglamentos:

ARTICULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

De otra parte, el Decreto 0977 de 2001, POT del Distrito de Cartagena, dispuso en su artículo 50 los polígonos que determinan el suelo urbano de Cartagena y, en el artículo 52, las Áreas de Protección y Conservación de los recursos naturales y paisajísticos localizados en el suelo urbano del Distrito de Cartagena.

En concordancia con ello, también constituyen suelo urbano del Distrito de Cartagena, las áreas incorporadas al Macroproyecto PARQUE DISTRITAL CIÉNAGA DE LA VIRGEN (del que hacen parte

los inmuebles objeto de esta demanda), reglado en el artículo 96 del POT de Cartagena, que a continuación se transcribe:

ARTICULO 96: PARQUE DISTRITAL CIÉNAGA DE LA VIRGEN. DELIMITACIÓN. El macroproyecto así denominado conforma uno de los paisajes estratégicos de la ciudad. Comprende una superficie de tres mil trescientas hectáreas (3.300 Ha.), las cuales se extienden desde el gran sistema de la Ciénaga del mismo nombre, hasta sus orillas cubiertas con mangles y el límite máximo de inundación, exterior a sus bordes. Se constituye en el elemento fundamental del Modelo de Ocupación del Territorio en torno al cual se desarrollará parte de la ciudad actual y la ciudad futura.

Por su localización estratégica, complementará ampliamente el índice de espacio público por habitante, requerido por las normas legales vigentes. Teniendo en cuenta que para el Distrito es una zona de especial valor turístico, al mismo tiempo se constituirá en atractivo para los visitantes.

1. OBJETIVOS. Los objetivos fundamentales de este Macroproyecto son:

- *Realizar el adecuado ordenamiento del área para el mejoramiento de sus condiciones hidrodinámicas, en conjunto con el Plan Maestro de Saneamiento Básico de Cartagena, el Plan Maestro de Drenajes Pluviales y el Proyecto Bocana de Marea Estabilizada.*
- *Articular la malla vial nacional mediante la construcción de la vía perimetral de la Ciénaga de la Virgen, proyecto prioritario de este Plan.*
- *Contener la reducción y deterioro del cuerpo de agua y prevenir los riesgos por inundación de la población asentada en su borde.*
- *Promover en el área el desarrollo de su alta vocación recreacional mediante la localización de equipamientos estructurales de la ciudad, como elementos estratégicos que acompañan a las políticas de expansión de la misma.*
- *Mejorar integralmente el hábitat de la población marginal asentada en la Zona de la Virgen.*
- *Complementar el espacio público de la zona con énfasis en el entorno urbano de la Unidad Deportiva existente y en la complementación de la misma como equipamiento deportivo y componente estructurante del espacio público del Distrito.*

2. COMPONENTES. Son componentes de este macroproyecto los siguientes:

- La construcción de la Vía Perimetral de la Ciénaga de La Virgen
- La construcción de la infraestructura para los XX Juegos Centroamericanos y del Caribe, como oportunidad de cohesión de la población local, del país y del Caribe internacional, y de jalonar la inversión en equipamientos recreativos, deportivos, sociales y turísticos en torno a la Ciénaga de la Virgen.
- La construcción de la Villa Olímpica para 6000 deportistas, concebido como un programa de vivienda que será habitado con posterioridad a la celebración de los juegos.
- La construcción del Coliseo Mayor o Palacio de Espectáculos para Cartagena.
- La construcción de la Piscina Olímpica y la Pista de Atletismo, como parte del conjunto de la Unidad Deportiva existente.

- La complementación del espacio público de la Unidad deportiva y su articulación con la vía perimetral y el entorno urbano.
- El Plan de manejo de drenajes pluviales y el Plan de Manejo de la Cuenca hidrográfica de la Ciénaga.
- El Plan Maestro de saneamiento Básico de Cartagena en lo referente al control de vertimientos mediante la construcción del sistema de disposición final.
- El Plan de Gestión Social y Ambiental
- La complementación del sistema de transporte de la ciudad y de la Zona Norte.
- Los Planes Parciales del área de expansión urbana

PARÁGRAFO: El Plan de Manejo de Cuencas hidrográficas, por exceder los límites del territorio distrital, se adelantará en el marco de los programas de integración territorial y será coordinado por la autoridad ambiental, con la participación de los municipios involucrados en las cuencas que drenan al casco urbano de la ciudad de Cartagena.

De conformidad con los artículos 536, 537 y 538 del POT de Cartagena (en concordancia con el instrumento creado por la ley 388 de 1997) los macroproyectos son instrumentos de gestión urbanística a través de los cuales se realizan “acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la puesta en marcha de las operaciones urbanas a gran escala previstas por las mismas y que tienen la capacidad de generar los impactos que con ellas se busca producir en el conjunto de la estructura espacial urbana”; y hacen parte de los componentes de gestión urbana del suelo del Distrito de Cartagena, como se evidencia en la siguiente transcripción:

ARTICULO 536: DEFINICIÓN DE ACTUACIONES URBANAS INTEGRALES Y MACROPROYECTOS

CONEXOS. Hacen parte de este Título las actuaciones urbanas integrales y los macroproyectos que adelante se describen y que consisten en el desarrollo de algunos programas y proyectos encaminados a realizar los objetivos y estrategias generales que los inspiran.

ARTICULO 537: De conformidad con la ley, las actuaciones urbanas integrales aquí contempladas reúnen las siguientes características:

- Su ejecución garantizará un impacto sobre los objetivos y estrategias de ordenamiento previstos por el Plan de Ordenamiento Territorial y también sobre la calidad de vida y la

organización espacial de la ciudad, habiendo sido evaluadas debidamente por los estudios técnicos que les dan soporte.

- *Integrarán componentes de gestión urbana del suelo y de la acción sectorial del distrito sobre la estructura espacial de la ciudad.*
- *Contemplan mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado en su desarrollo y complementación.*

ARTICULO 538: MACROPROYECTOS. Las actuaciones urbanas integrales aquí previstas se ejecutarán mediante los macroproyectos conexos a ellas, los cuales se definen como el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la puesta en marcha de las operaciones urbanas a gran escala previstas por las mismas y que tienen la capacidad de generar los impactos que con ellas se busca producir en el conjunto de la estructura espacial urbana y que habrán de orientar, regular y controlar el crecimiento de la ciudad.

PARÁGRAFO: CARACTERÍSTICAS DE LOS MACROPROYECTOS. Son características de los macroproyectos las siguientes:

- *Contemplan el desarrollo de acciones orientadas a permitir la solución integral y coordinada de los problemas sobre los cuales buscan intervenir directamente;*
- *Vinculan a los diferentes proyectos que los componen las diversas instancias públicas y privadas a quienes les conciernen sus finalidades, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos para el efecto, que serán convenidos por las partes involucradas en su ejecución; y,*
- *Establecen procedimientos mediante los cuales el distrito participará en la captación de plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas en su desarrollo, así como una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en sus operaciones.*

El proceso de formulación del Macro Proyecto “Parque Distrital Ciénaga de la Virgen” dio cumplimiento a lo establecido en el numeral 2 del artículo 114 de la Ley 388 de 1997 y fue adoptado mediante Decreto 063 de 2006 expedido por el Alcalde de Cartagena, como instrumento de planificación complementario al Plan de Ordenamiento Territorial – POT del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, teniendo como ámbito de aplicación “*el área señalada en el plano adjunto No. 1 y que comprende, entre otros, los suelos de expansión determinados por el POT, las áreas de renovación urbana de mejoramiento integral y de consolidación de los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen, el Aeropuerto “Rafael Núñez” y el cuerpo mismo de agua de la ciénaga y sus manglares como eje central de esta planificación buscando como objetivo principal (artículo 7º, Decreto 063 de 2006), planificar los procesos de transformación y recuperación de la Ciénaga de la Virgen y de las áreas urbanas aledañas, de manera que dicho cuerpo de agua se convierta en el eje estructural del territorio actual y futuro de la Ciudad de Cartagena (como fue reconocido en sentencia²⁰ del 4 de diciembre de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar).*

En consecuencia, la competencia territorial para expedir la resolución impugnada no recaía en la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, sino en quien tenía la atribución para conocer del asunto en el área urbana, esto es, el Establecimiento Público Ambiental-EPA en tanto el límite funcional de la ley (en el caso concreto, artículo 13 de la ley 768 de 2002) está concebido como una garantía de los derechos de los asociados en un Estado de derecho en el cual las entidades administrativas deben ejercer, con exclusividad, las potestades y atribuciones frente a los asuntos que expresamente le ha asignado la ley.

Así lo ha reconocido el Consejo de Estado²¹ anteriormente, en sentencia que declaró la nulidad de una resolución expedida por Cardique, en la cual ésta “desbordó el ámbito de sus competencias [e] invadió la competencia correspondiente a la entidad descentralizada Distrital correspondiente [Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA Cartagena], 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”, la cual se transcribe in extenso por considerarse un precedente importante para sustentar la suspensión provisional que se solicita:

²⁰ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, SENTENCIA No. 001/2020 del 4 de diciembre de dos mil veinte (2020). ACCIÓN POPULAR Radicado 13001-23-33-000-2014-00268-00 Accionante SOCIEDAD COLOMBIANA DE URBANISTAS –SURCO – ASOCIACIÓN DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DE LA LOCALIDAD DE LA VIRGEN Y TURÍSTICA - ASOJAC Coadyuvante CLARA VÁSQUEZ VALENCIA

Accionados NACIÓN - DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS Tema Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen Magistrada Ponente DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN.

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN 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: DEFENSORÍA REGIONAL BOLÍVAR. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL

DEL DIQUE CARDIQUE. Referencia: ACCIÓN PÚBLICA DE SIMPLE NULIDAD (SENTENCIA). Subrayado y negrillas nuestros.

“Estudio del cargo de incompetencia de la Corporación Autónoma Regional accionada.

“9. Los demandantes (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación) expusieron que la entidad accionada no tenía competencia para expedir la aprobación de la ampliación del Plan de Manejo Ambiental mediante la Resolución n.º 254 de 2004 acusada.

Encuentra la Sala que en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 328 Constitucional (modificado por la Acto Legislativo 02 de 2007, art. 2º³³), el artículo 13 de la Ley 768 de 2002³⁴ 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 *rationemateriae*).

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 perímetro urbano

de las citadas 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 legit 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.

(...)

10. En consonancia con el marco jurídico descrito, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993³⁵ pone de manifiesto que le corresponde a los municipios, Distritos o Áreas 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”. (...).

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 reciente³⁷. 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 ambiente³⁸ (...) ³⁹ (negritas 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 El Bosque.

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 asociados⁴⁰ 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."

En conclusión: cuando la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique expidió las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021, incurrió en los siguientes vicios insubsanables que dan lugar a su nulidad y, por supuesto, a su suspensión provisional:

- ☐ Violación a las normas de distribución de competencia que tienen carácter de orden público y que fueron inobservadas por las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021, al haberse atribuido "las funciones de autoridad ambiental, (...), dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias", invadiendo las competencias que en el "Suelo o Perímetro Urbano y suelo o Perímetro de protección Urbana", corresponden de manera exclusiva del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena, con lo cual infringió lo previsto en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, en los artículos 1, 2 y 3 del

2002 expedidos por el Concejo Distrital de Cartagena y en los artículos 22, 23, 24, 26, 50 y 52 del Decreto N°0977 de 2001 del 20 de noviembre de 2001 POT de Cartagena, disposiciones superiores que fueron trasgredidas por Cardique.

- ☐ Violación a las normas de distribución de competencia que tienen carácter de orden público y que fueron inobservadas por las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021, al haber ejercido sus "funciones de autoridad ambiental" en claro desconocimiento del artículo 5 de los estatutos de Cardique contenido en el Acuerdo N°001 de 2008, ajustados mediante el Acuerdo de Asamblea Corporativa N°001 de 2017 que le establece a Cardique

su jurisdicción “en el área rural” del Distrito de Cartagena y contraviniendo lo previsto en el artículo 66 de la ley 99 de 1993,

☒ Violación a las normas de distribución de competencia que tienen carácter de orden público y que fueron inobservadas por las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021, al haberse atribuido *“las funciones de autoridad ambiental, (...), dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”*, invadiendo las competencias que en el *“Suelo o Perímetro Urbano y suelo o Perímetro de protección Urbana”*, corresponden de manera exclusiva del Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena, con lo cual infringió lo previsto en los artículos 206 y 214 de la Ley 1450 de 2011 que disponen la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales para 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 y el área de protección o conservación *aferente*; y para ejercer *“dentro del perímetro urbano”* las funciones de protección y conservación del medio ambiente (con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas) y de gestión integral del recurso hídrico.

☒ Violación de disposiciones superiores consagradas en los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución Política de Colombia, que fueron trasgredidas por extralimitación en el ejercicio de sus funciones con la expedición de las Resoluciones 1674 de 2018 y 0622 de 2021, al desconocer el deber constitucional de las autoridades y servidores públicos de actuar sin *“infringir la Constitución y las leyes [y sin] extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*²²; y por haber actuado por fuera de sus *“funciones detalladas en ley o reglamento”*²³ y por no haber ejercido *“sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”*²⁴, artículo 13 de la Ley 768 de 2002, en el artículo 66

de la Ley 99 de 1993, en los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo 029 de 2002 expedidos por el Concejo Distrital de Cartagena y en los artículos 22, 23, 24, 26, 50 y 52 del Decreto N°0977 de 2001 del 20 de noviembre de 2001 POT de Cartagena, artículo 5 de los estatutos de Cardique contenido en el Acuerdo N°001 de 2008, ajustados mediante el Acuerdo de Asamblea Corporativa N°001 de 2017 y el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011.

La anterior tesis fue respaldada de primera medida por el honorable tribunal en auto de fecha 26 de octubre de 2022 y radicado 13001233300020220015600, magistrada ponente doctora Marcela López

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.

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

Lo anterior con la siguiente consideración:

“ 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 1989²⁵ 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.

Por todo lo expuesto, es procedente la revocatoria del auto recurrido por no cumplir con el estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, y no realiza un ejercicio de razonabilidad, lo cual acarrea una grave violación del derecho fundamental al debido proceso.

Del honorable Magistrado, con el mayor de los respetos:



RONALDO DE JESÚS FIGUEROA PUELLO

C.C. No. 9.291.530 de Turbaco

T.P. No. 113.476 del C. S. de la J.