



**Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SECCIÓN C**

Barranquilla D. E. I. y P. veinte (20) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado	08-001-23-33-000-2020-00594-00
Medio de control	Popular
Demandante	Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado	Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Procuraduría General de la Nación, Departamento del Atlántico, Municipio de Puerto Colombia – Corporación Autónoma Regional del Atlántico
Magistrada Ponente	ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala procede a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

III. ANTECEDENTES

DEMANDA

Manuel José de la Rosa Manotas, Jaime Alberto Ochoa Muñoz, Oscar Eduardo Borja Santofinío, y, Mario Rafael Pancrancio Sojo Sánchez, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos presentaron demanda contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento del Atlántico, el Municipio de Puerto Colombia, y, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, solicitando:

1. Declarar que los entes accionados vulneran o amenazan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales o vegetales, la protección de área de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en zonas fronterizas, así como los

demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, y, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

2. Ordenar a los accionados a la realización de las obras y/o acciones necesarias para cesar la transgresión, amenaza y la violación de los derechos colectivos conculcados.

3. Ordenar proteger las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia, por la importancia ecológica y ambiental que estos generan, teniendo en cuenta que estas zonas han sido catalogadas y/o priorizadas para especial conservación.

4. Iniciar investigación administrativa en contra de los particulares y funcionarios que han desconocido las disposiciones de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, violando la obligatoriedad de proteger el Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia.

5. Ordenar la prohibición de desarrollar cualquier proyecto inmobiliario o construcciones en la zona de influencia y de protección del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia.

6. Ordenar realizar el levantamiento topográfico y demarcación para determinar la zona de influencia y de protección de las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicada en el Municipio de Puerto Colombia.

7. Revisar los planes parciales que se llegasen a otorgar o que se hayan otorgados, que tengan influencia sobre las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto de Puerto Colombia, para que se garantice que cualquier plan parcial y licencia de construcción para cualquier plan urbanístico a desarrollar o en desarrollo, protejan los recursos naturales y en especial las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

Las partes actoras sustentan la demanda en los supuestos fácticos que se sintetizan como sigue:

Que la Corporación Autónoma Regional del Atlántico tiene como obligación conservar, recuperar y proteger los recursos naturales y el ambiente en el Departamento del Atlántico.

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene como obligación ser la entidad pública encargada de definir la política nacional ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.

Que las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia, son de gran importancia ecológica y ambiental, de tal forma que han sido catalogadas y/o priorizadas para su especial conservación.

Que estos cuerpos de agua están considerados de un alto grado de importancia para la Humanidad, debido a la biodiversidad que concentra el lago del Cisne y de todos sus afluentes que conforman un ecosistema de vital importancia para las aves migratorias y las especies nativas.

Que la protección de todo cuerpo de agua compete a las autoridades locales, departamentales, nacionales e internacionales sin dejar de lado el compromiso individual de cada uno de los seres humanos de velar por la conservación de los recursos naturales y las autoridades deben tener en cuenta estos aspectos al momento de otorgar licencias o planes parciales para la realización de desarrollos urbanísticos.

Que la comunidad Internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y fuentes de agua preocupados por la creciente pérdida y degradación de fuentes hídricas de vital importancia para los ecosistemas y especies migratorias en peligro adoptó en la ciudad iraní de Ramsar en 1971 el convenio que hoy lleva su nombre Convención de Ramsar.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

Que el Estado Colombiano mediante la Ley 1357 de 1997 aprobó la “convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas”, suscrita en Ramsar el dos de febrero de 1971, mediante la citada ley se compromete a la protección de todas las fuentes hídricas que hacen parte de estos cuerpos de agua.

Que, como consecuencia de la ausencia del control urbano y el eventual otorgamiento de licencias de construcciones y planes parciales en zonas aledañas a las fuentes hídricas, el arroyo León y demás arroyos ubicados en el Municipio de Puerto Colombia se ven afectados por la construcción que en sus inmediaciones pretenden levantar.

Que la construcción que se pretende iniciar en las inmediaciones de la zona de influencia y protección de las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne, ponen en riesgo el cuerpo de agua, la flora y fauna de este ecosistema por la cercanía al mismo.

Que la protección de la ronda hídrica denominado Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne, deben ser una prioridad para el Gobierno Local y Nacional, quienes deben actuar de manera inmediata en aras de prevenir la extinción de estos afluentes hídricos.

Que el Municipio de Puerto Colombia ha otorgado planes parciales que evidencian irregularidades en cuanto a la protección de los recursos naturales y ponen en riesgo los derechos colectivos, como lo es el caso del plan parcial Caujaral otorgado mediante decreto 2019-11-14-001 de fecha 14 de noviembre de 2019.

Que es evidente que los terrenos sobre los cuales recae este plan parcial son próximos a fuentes hídricas de especial conservación, razón por la cual los retiros deben ser con un distanciamiento que proteja las cuencas hídricas y los proyectos a realizar cumplan con las medidas de protección al medio ambiente.

Que, de comprobarse que las licencias de plan parcial y desarrollos inmobiliarios, fueron otorgadas sin tener en cuenta la especial protección a áreas protegidas por su

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

importancia hídrica, se generaría un daño irremediable al medio ambiente y se transgrediría la moral administrativa.

Que el decreto 2019-11-14-001 del 14 de noviembre de 2019, por medio de la cual se profirió el plan parcial Caujaral, ha sido cuestionado por la comunidad y por la administración de Puerto Colombia, conforme se puede probar en el comunicado de prensa de la alcaldía de Puerto Colombia

CONTESTACIONES

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La accionada se opuso a las pretensiones de la demanda ya que las presuntas acciones y omisiones alegadas provienen de otras entidades, llamadas a responder por la defensa de los intereses de la Nación.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Esta entidad se opuso a las pretensiones invocadas por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la vulneración de los derechos colectivos presuntamente transgredidos.

Agregó, que por ley es el encargado de diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, razón por la cual, no ha vulnerado derecho colectivo alguno.

Añadió, que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales la elaboración de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de las mismas.

DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

El ente territorial accionado argumentó que carece de legitimación en la causa y por tanto de interés en las resultas del presente proceso, ya que no puede entrar a satisfacer una eventual y poco probable condena.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Esta entidad, solicitó que se desvincule del presente trámite procesal al no vulnerar los derechos colectivos implorados por los accionantes.

MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA

El ente territorial demandado precisó que de las pruebas que yacen en el plenario no se evidencia amenaza o vulneración de los derechos colectivos enunciados por los actores.

Resaltó, que las fuentes hídricas del arroyo león y demás arroyos y afluentes hídricos, objeto de protección no han sufrido daño alguno, ni están siendo amenazadas por cuanto las licencias de construcciones o planes parciales en zonas aledañas a dichas fuentes no se han ejecutado.

Soslayó, que el Decreto 2019-11-14-001 del 14 de noviembre de 2019, por medio del cual, se adoptó el Plan Parcial de Desarrollo Caujaral, constituye una expresión de la administración pública que cumplió con los requisitos de ley.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO

Esta entidad enfatizó que lo pretendido por los accionantes ya fue objeto de actuación, tornando impróspero el presente medio de control.

Soslayó, que carece de competencia legal para asumir las pretensiones incoadas en el libelo demandatorio.

Expresó, que en el presente caso no se advierte una situación de amenaza o peligro que justifique protección implorada, toda vez, que ha adelantado actuaciones encaminadas a la protección de las rodas hídricas del sector.

ENTORNA SAS

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

Esta sociedad se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que, no se logra identificar una acción u omisión de las demandadas, como tampoco un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y, mucho menos, una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

Refirió, que estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para la que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto del 22 de octubre de 2020, debidamente notificado a las partes.

Luego, el Despacho por auto del 14 de enero de 2021 requirió al Municipio de Puerto Colombia a fin de que informara la razón social de las compañías de construcción a las cuales se les haya otorgado licencia para desarrollar proyectos inmobiliarios y/o construcciones en la zona de influencia del arroyo “León” y demás afluentes hídricos del Lago el Cisne ubicados en el referido municipio.

Seguidamente, mediante providencia del 3 de febrero del mismo año ordeno vincular al presente trámite procesal a las compañías Gustavo Ceballos & CIA S en C, y, Entorna S.A.S.

Posteriormente, por auto del 22 de julio de la anualidad citada corrió traslado a las partes de la solicitud de medida cautelar solicitada por la parte actora.

A continuación, mediante proveído del 16 de septiembre de 2021 se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual, se realizó el 14 de octubre del mismo año.

De seguida, mediante auto del 25 de noviembre se aceptó como coadyuvante a la Urbanización Privada “Lomas de Caujaral – Unidad inmobiliaria Cerrada P.H.”, decisión

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

contra la cual el apoderado de la sociedad Entorna SAS presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, resuelto el 24 de marzo de 2022.

Subsiguientemente, en providencia del 21 de abril de 2022, se negó la medida cautelar implorada, contra la cual, los accionantes impetraron recurso de reposición que fue resuelto el 11 de agosto. En la misma fecha, se concedió el amparo de pobreza pedido por los suplicantes.

Después, por auto del 2 de febrero de 2023, se abrió el proceso a pruebas, decisión recurrida por el coadyuvante. Consecutivamente, el recurso fue resuelto por auto 1º de junio de 2023.

En seguida, la audiencia de pruebas de llevó a cabo los días 15 de junio y 6 de julio de 2023.

Finalmente, en providencia del 7 de septiembre de 2023, se corrió traslado para alegar de conclusión.

ALEGACIONES

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Esta entidad alegó que desde el ámbito de sus competencias ha desplegado todas las acciones necesarias para la protección de los ecosistemas, por tal razón, no ha vulnerado, ni amenazado, ningún derecho colectivo de los que se reclaman en la presente acción popular.

ENTORNA SAS

Esta compañía arguyó que no existe ningún hecho probado en la presente acción que establezca algún tipo de riesgo de extinción de la ronda hídrica denominada Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne, que permita analizar desde algún punto de vista, técnico, jurídico o administrativo una acción u omisión de

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

en la ejecución de las obras, que esté amenazando la existencia de las rondas hídricas en cuestión.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La accionada insistió que no tiene las competencias funcionales para atender eventualmente las pretensiones formuladas en la demanda.

DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

La entidad territorial demandada concluyó que las pretensiones de los actores carecen de vocación de prosperidad al incumplir con la carga probatoria que le competía, porque no se demostró que efectiva o sumariamente existiere la vulneración de los derechos alegados.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El ministerio demandado reiteró que no tiene responsabilidad patrimonial alguna por acción ni por omisión, toda vez que, no ha tenido injerencia alguna en los hechos narrados o en las pretensiones elevadas por la parte demandante, en virtud que no está dentro de las funciones asignadas en la ley, alguna que tenga relación directa con los hechos ocurridos.

COADYUVANTE

Este sujeto procesal precisó que en el caso de marras no existe ninguna duda que la infracción de las disposiciones o normas ambientales y de los procedimientos que riñen contra estas, afectan el orden público, social y ecológico y en consecuencia la comunidad en general y el derecho fundamental al ambiente sano cuando no se respetan las disposiciones legales que protegen el medio ambiente, como las que regulan las rondas hídricas, espacios públicos y protección de suelo, irrespetadas en el trámite del plan parcial Caujaral, Decreto 2019-11-04-001 de noviembre 14 de 2019.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

El Ministerio Público delegado ante esta Corporación no emitió concepto dentro del *sub judice*.

LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

La audiencia de pacto de cumplimiento se realizó el 14 de octubre de 2021, declarándose fallida por no existir propuesta alguna conciliatoria en relación con los hechos que motivaron la presentación de la acción popular.

V.- CONTROL DE LEGALIDAD

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal sin que se advierta causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto en primera instancia de acuerdo con el artículo 152.14 del CPACA.

EXCEPCIONES

Las Sala procede a resolver las excepciones presentadas por las accionadas, así:

FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

Esta excepción fue propuesta por la Presidencia de la República, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el Departamento del Atlántico y por la sociedad Entorna SAS.

La legitimación en la causa hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio, de suerte que, en principio, tal como lo ha puntualizado la jurisprudencia de la máxima corporación de la jurisdicción

contencioso administrativo, la legitimación en la causa por pasiva hace alusión al vínculo jurídico que emana de las pretensiones formuladas, esto es, de la imputación que el extremo activo efectúa al demandado por considerarlo responsable del daño antijurídico irrogado.

De igual forma, el mismo Consejo de Estado ha determinado la existencia de dos tipos de legitimación, a saber: i) la de hecho, que hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal y ii) la material, que da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demandada. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto¹.

Dicha Corporación ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, con el propósito de concluir que en las etapas iniciales del proceso la legitimación que debe acreditarse es la primera, que está determinada por los hechos y las pretensiones que enmarcan el objeto de la litis².

De esta manera, será en la decisión final donde se determine si estos sujetos procesales tuvieron o no participación efectiva en la situación que originó la demanda, pues, una vez se analice el panorama fáctico, probatorio y normativo del proceso es cuando el Juez podrá determinar con certeza si están o no legitimados materialmente.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Este medio exceptivo fue presentado por la sociedad Entorna SAS.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", Sentencia del 28 de julio de 2011, Rad.: 1975, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de noviembre de 2001, Rad.: 13356, C.P. María Giraldo Gómez.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

La legitimación en la causa por activa supone la verificación de que quien demanda tenga la titularidad para reclamar el interés jurídico que se debate en el proceso y, por lo tanto, sin importar si son o no procedentes las pretensiones elevadas –lo que supondrá efectuar un análisis de fondo de la controversia a la luz del derecho sustancial.

En ese orden, cabe resaltar que el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, autoriza, entre otros, a toda persona natural o jurídica para ejercitar acciones populares con el propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. En igual sentido, lo prevé el artículo 144 del CPACA. Por tanto, el medio de defensa referido será despachado desfavorablemente.

INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES

Este medio de defensa fue impetrado por la sociedad Entorna SAS al considerar, por un lado, que los accionantes incumplieron con lo estatuido en el literal d) del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, esto es, indicar la persona natural o jurídica, o la autoridad administrativa presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible, y de otro, porque en las pretensiones relacionadas en los numerales 7º y 8º del escrito de demanda solicitan la revisión de actos administrativos

El artículo 100.5 del CGP, consagra la excepción previa denominada “ineptitud de la demanda” encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura, entre otras por:

a) Por falta de los requisitos formales. Esta excepción prospera cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido de la demanda regulados en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, en cuanto indica qué debe contener el texto de esta.

En ese orden, por un lado, el citado mecanismo de defensa hace relación al presupuesto procesal denominado “*demanda en forma*”, que se refiere a la

confección, elaboración o cumplimiento de requisitos o condiciones formales de la demanda, los cuales están señalados en la disposición citada.

El Consejo de Estado precisó que el medio exceptivo en cuestión encuentra vocación de prosperidad cuando no se reúnen los requisitos previos exigidos para su estudio de admisibilidad, o, el contenido de la demanda no se ajusta a lo dispuesto en el ordemento jurídico³.

Así las cosas, sin hesitación alguna se tiene que los actores en el libelo introductorio indicaron con precisión las entidades presuntamente responsables de la amenaza o agravio, sin que ello implique, que las mismas resulten condenadas por los hechos puestos en consideración del aparato judicial.

OTRAS EXCEPCIONES

En relación con las excepciones de falta de demostración de los cargos formulados, firmeza de los actos administrativos, carencia actual de objeto por hecho superado, ausencia de responsabilidad por falta de competencia de carácter legal, inexistencia de omisiones, insuficiencia probatoria e inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, la Sala se abstiene de estudiarlas previamente y por separado, pues, de su contenido e independiente de la denominación dada, se desprende que se trata de argumentar la justificación de la posición de las entidades demandadas y atacan el fondo del asunto a definir, por lo tanto, se tomaran como argumentos de la defensa dentro de las consideraciones al caso concreto.

PROBLEMA JURÍDICO

A la Sala le corresponde determinar si las accionadas vulneraron o no los derechos colectivos a que se refieren los literales a), b), c), d) y m) de la Ley 472 de 1998, al otorgar licencias y planes parciales para la construcción de complejos inmobiliarios en las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia, especialmente, el proyecto Mas House Caujaral.

³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Sentencia del 12 de septiembre de 2019, Rad.: 76001-23-33-000-2013-00163-02 (1433-2017), C.P. Sandra Lisset Vélez Ibarra.

TESIS

La Sala se anticipa en señalar, que, por un lado, declarará la cosa juzgada respecto de las súplicas tendientes a la protección del Lago el Cisnes y sus afluentes hídricos, toda vez, que lo decidido por el juez constitucional dentro de la acción popular con radicado 08001233300020150079501, adquiere las características de vinculante, obligatorio y, por lo tanto, de inmutable, más aún, cuando la acción popular está destinada para la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, que han sido garantizados por el órgano de cierre de esta jurisdicción, y de otro, negará las pretensiones de la demanda, ya que: i) del acervo probatorio obrante en el expediente no se advierte la existencia real del peligro y/o amenaza que representa para el ecosistema la ejecución del proyecto inmobiliario Más House Caujaral, ii) le corresponde al juez ordinario decidir sobre la legalidad del Plan Parcial de Desarrollo Caujaral esto es, si se encuentra ajustado o no a las normas ambientales, y, iii) no se encuentra acreditado que, en la conducta, activa u omisiva, de las entidades demandadas, hayan estado presentes intereses subalternos o subjetivos, orientados a fines particulares, personales o de grupo de sus servidores públicos o, que, en forma evidente o incontrastable, su gestión se haya alejado de la finalidad de servicio público que gobierna las actuaciones de los funcionarios públicos en desarrollo de la función administrativa.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

OBJETO Y FINALIDAD EL MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

La acción popular consagrada en el inciso 1º del artículo 88 Constitucional reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, también consagró entre los medios de control el de protección de los derechos e intereses colectivos en el artículo 144.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

Con dicha acción se busca que la comunidad afectada disponga de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos. Al tenor del artículo 9º de la citada Ley 472 de 1998, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que los jueces deben verificar al momento de proferir sus decisiones, los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: (...) *a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada*"⁴

Por otra parte, tratándose del alcance de las órdenes impartidas por el juez popular en una sentencia donde lo discutido es la protección de los derechos e intereses colectivos, ha recordado que:

"... no obedecen a su capricho, sino a que con su oportuno cumplimiento se protejan los derechos colectivos que se encuentran amenazados o conculcados, siendo esta la única finalidad de esta acción constitucional, pues esta corporación ha sido clara en precisar que compete al juez popular impartir las ordenes adecuadas con el fin de proteger los derechos colectivos vulnerados.

*"(...) Conviene recordar que en tratándose de acciones constitucionales como la presente, al fallador le compete proferir la orden que, dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art. 34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes"*⁵

La Corte Constitucional al referirse a los poderes del juez popular, consideró:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Sentencia del 23 de mayo de 2013, Rad.: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Sentencia del 16 de marzo de 2012, Rad.: 88001-23-31-000-2010-00071 01), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

"(...) puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos.

Así, se ha establecido' que es propio del juez de acción popular quien debe amparar los derechos yendo incluso más allá de lo pedido por el actor, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada; debe recordarse que el titular de los derechos colectivos es toda la colectividad, y que tales derechos guardan una relación estrecha con otros derechos como la vida y la salud respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental. Por tal motivo el juez de la acción popular, como garante de los derechos constitucionales colectivos puede, cuando resulte necesario, proferir fallos ultra y extra petita. Por ejemplo, como ha resaltado Consejo de Estado, (...) es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda. En ese orden de ideas, la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demandan.

En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez de acción popular, al declarar la vulneración de los derechos colectivos y protegerlos, puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda siempre que resulte necesario. En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez está facultado para proferir fallos ultra petita y extra petita..."⁶

De manera que, acorde a lo señalado, el Juez en sede popular cuenta con la facultad para impartir órdenes a fin de lograr la efectiva protección de los derechos colectivos invocados, pero bajo criterios de razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, como se reseñó en acápites anteriores.

DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CUYA PROTECCIÓN SE REQUIERE EN EL SUB-LITE

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-443 del 11 de julio de 2013, Exp.: T-3.768.366, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

Los derechos colectivos que se estiman conculcados son los previstos en los literales a), b), c), d) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, respecto de los cuales se realizarán las siguientes precisiones:

El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias

El Consejo de Estado sobre el contenido y alcance de este derecho ha considerado:

“(...) La Carta Política en su artículo 79, reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos, dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natura”⁷

La misma Corporación ha destacado que este derecho ostenta la calidad de: i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud), ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo), iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y, v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior⁸.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 18 de marzo de 2010, Rad.: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección primera, Rad 76001-23-31-000-2011-01300-01(AP), C.P Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad.

A su vez, la Corte Constitucional en cuanto a la categorización del medio ambiente sano como derecho colectivo, ha expresado:

“La Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho”⁹

De lo anterior, se advierte que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. En efecto, todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a gozar de un ambiente sano, lo que genera, por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados¹⁰.

Moralidad Administrativa

El máximo órgano de lo contencioso administrativo desarrolló este derecho de la siguiente manera:

“(…) En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley. En esa dirección y para la comprensión del motivo

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011, Exp.: D-8379, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 4 de agosto de 2018, Rad.: 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP), C.P. Julio Enrique González Villa

del actuar del funcionario, sirven como parámetros la desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa, en el entendido de que el servidor tiene la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función. Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado.

Tales temas son:

1. La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, está determinada por la satisfacción del interés general.

Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública. Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia.

Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular:

1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

Esta conexión “moralidad - legalidad” no ha tenido divergencia jurisprudencial al interior del Consejo de Estado. Pero también ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación “no se puede colectivizar toda transgresión a la ley”. Esto quiere decir, que, si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del derecho colectivo, éste no es el único, pues debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal transgresión.

Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa.

(ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

[...]

La Sala Plena no desconoce que existen otros espacios donde tiene manifestación la moralidad, pero tratándose de la moralidad administrativa, la discusión surge al precisar en qué campo se expresa su violación, si es en el ámbito meramente personal del servidor como miembro de una sociedad o en el ámbito de la función administrativa, que es reglada. Si es en el primero, sería complejo determinar si puede darse la violación del derecho colectivo, en la medida en que éste está íntimamente ligado al ejercicio de la función pública, pero que, sin embargo, existe una regulación normativa que sigue al servidor aún por fuera del ejercicio de sus funciones administrativas. Si es en el segundo campo, se piensa que podría darse la violación del derecho colectivo teniendo una fuente extranormativa, en la

medida, a título de ejemplo, en que no exista una regulación sobre alguna materia y el funcionario amparado y aprovechándose de ese “vacío normativo” actúe de manera desviada o deshonesta, con el convencimiento de que no se le podrá imputar violación a la ley.

Elemento subjetivo: No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.

3. Imputación y carga probatoria: Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa”¹¹

Existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución

En materia ambiental en Colombia, con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) se estableció el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. No obstante, lo anterior, un paso trascendental se produjo con la Constitución Política de 1991, toda vez que, además de contemplar en su artículo 79 el goce del ambiente sano como derecho colectivo, incluyó un compendio

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 1º de diciembre de 2015, Rad.: 11001-33-31-035-2007-00033-01, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero

normativo para reglar el actuar del Estado y de los particulares respecto de la protección, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Por este motivo se ha calificado a la Carta de 1991 como una Constitución Ecológica¹².

Ahora bien, el Consejo de Estado acerca de la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, ha expresado:

“Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo”

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior”¹³

Es así como, la Corte Constitucional en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, determinó:

“(…) El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 13001-23-31-000-2011-00315-01, C.P Roberto Augusto Serrato Valdés

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 28 de marzo de 2014, Rad.: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental¹⁴

Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, indicó:

“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad. [...]. De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste.”¹⁵

El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

Los artículos 82, 88 y 102 Constitucionales consagran lo pertinente a el goce del espacio público, establecen que, es un deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En lo atinente a la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, debe ser regulado por las autoridades a través del ordenamiento territorial, entre otros.

Por su parte, el Decreto 1504 de 1998, “por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”, reguló el conjunto normativo que recoge las previsiones relacionadas con la naturaleza jurídica, las características y la atribución de responsabilidades en el manejo de los bienes de uso público, como especies del género o elementos integrantes de la más amplia categoría conceptual que es la de espacio público destinado al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Este cuerpo normativo se refiere a los bienes de uso público destinados al

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-671 del 27 de junio de 2001, Exp.: LAT-191, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-1085 del 12 de diciembre de 2012, Exp.: T-3.576.194, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

uso o disfrute colectivo y contempla la posibilidad de celebrar contratos sobre dichos bienes, sin que impida a la ciudadanía su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito¹⁶

Sobre lo anterior, el Concejo de Estado, ha dicho:

“Se observa en consecuencia que la dispersión de la legislación colombiana aunada a la distribución de competencias territoriales para reglamentar el asunto no permite construir categorías unívocas entre el tipo de bien (parque, plaza, vía), el régimen de propiedad y el de uso”¹⁷

Por tanto, resulta apenas entendible que el espacio público y los bienes de uso público tengan en la acción popular un mecanismo jurídico de protección y reivindicación, puesto que su vulneración resulta ser un asunto que afecta a toda la sociedad y, por ende, se han integrado al catálogo de derechos colectivos¹⁸.

De la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

El Consejo de Estado determinó la protección del espacio público debe garantizarse procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997). El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – aún no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.). Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general

¹⁶ Concejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 13001-23-31-000-2011-00315-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés

¹⁷Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección A, Sentencia de 29 de octubre de 2014, Rad.: 25000232600020010147701, C.P. Hernán Andrade Rincón

¹⁸ Concejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 13001-23-31-000-2011-00315-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdes

sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político – administrativas – de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Entonces, es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población¹⁹.

Se trata entonces de un derecho colectivo que comporta una obligación impuesta por el legislador.

MATERIAL PROBATORIO OBRANTE EN EL EXPEDIENTE

En el expediente de la demanda obran los siguientes elementos de prueba, cuya apreciación se hace imprescindible a efectos de desatar la presente litis:

Con la demanda se allegaron las siguientes pruebas:

- Peticiones de fechas 25 de agosto y 29 de septiembre de 2020, presentada por los actores ante las demandadas, donde solicitan:

“(…) PRIMERA: Que se proteja de manera inmediata los derechos colectivos transgredidos y en peligro a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional

¹⁹Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, Rad. 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP), M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez

de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente a el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, (artículo 4 literal b, c y e ley 472 de 1998).

SEGUNDO: Que se ordene de manera inmediata proteger las rondas hídricas del Arroyo León, Arroyo Grande y Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia y por su importancia ecológica y ambiental que estos generan teniendo en cuenta estas zonas han sido catalogadas y/o priorizadas para especial conservación.

TERCERO: Que se inicie una investigación administrativa en contra de los particulares y/o funcionarios que han desconocido las disposiciones de la CAR o COORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO violando la obligatoriedad de proteger las rondas hídricas del Arroyo León, Arroyo Grande y Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia.

CUARTO: Que se ordene de manera inmediata la prohibición de desarrollar cualquier proyecto inmobiliario y/o construcciones en la zona de influencia y de protección de las rondas hídricas del Arroyo León, Arroyo Grande y Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia...”

- Petición presentada por el señor Manuel José De la Rosa Manotas, ante la Corporación Autónoma Regional del Atlántico “CRA”, el 20 de noviembre de 2015, en la cual, solicitó:

“(...) PRIMERA: Sírvase suministrar copia del acta del 04 de diciembre de 2018 suscrita entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO “CRA” y el Municipio de Puerto Colombia donde constan la concertación entre la autoridad ambiental CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO “CRA” y el Municipio de Puerto Colombia. Según se registra en el Decreto N. 2019-11-14-001 (De 14 de noviembre de 2019) “por el cual se adopta el Plan Parcial de Desarrollo Caujaral” (Adjunto imagen de la página 2 del mencionado Decreto como prueba de lo afirmado) ...”

Con la solicitud de la medida cautelar se acompañaron:

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

- Registro fotográfico del lugar donde se ejecutan las obras.

Con el traslado de la medida cautelar se presentaron, las siguientes pruebas:

- Plan de Ordenamiento y manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de Mallorquín y los Arroyos Grandes y León, emitido por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, en el cual se dispuso:

“(…) Atendiendo lo establecido en las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997, el Decreto Nacional N°1077 de 2015, procedemos a suministrarle la Caracterización Ambiental del polígono cuyas coordenadas y/o deslinde fueron ingresados. En caso de desarrollarse un Plan Parcial, esta caracterización ambiental podrá ser utilizada como Determinante Ambiental.

La estructura temática del presente reporte consta de dos páginas por cada aspecto analizado: La primera contiene la representación cartográfica de la presencia del aspecto en el predio; y la segunda la Definición e Implicación del aspecto para la intervención del predio…)

- Acta de Concertación Ambiental – Plan Parcial Caujaral expedida el 4 de diciembre de 2018, suscrita por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA y el Municipio de Puerto Colombia, donde se acordó:

“(…) ARTÍCULO PRIMERO: Declarar concertado en los asuntos exclusivamente ambientales, el proyecto de plan parcial denominado CAUJARAL, de conformidad con lo establecido en los considerandos de la presente acta de concertación.

ARTÍCULO SEGUNDO: EL MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA, deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones estipuladas en el concepto técnico antes mencionado:

- *Se deberá entregar la cartografía de los componentes de diagnóstico y formulación en formato DWG y georreferenciados cada uno de los mismos.*
 - *Se deberá dar estricto cumplimiento a lo establecido en el numeral 11.2 del Concepto Técnico N° 00018 de fecha 27 de noviembre de 2018.*
1. *Generar un modelo de elevación del terreno para la zona de estudio y su área de influencia, incluyendo las estructuras de control hidráulicas presentes.*
 2. *Modelar hidráulicamente la zona de estudio, de manera que se identifique de manera técnica la cota mínima de nivelación del área del proyecto.*
 3. *Presentar a esta corporación el resultado del modelamiento realizado para su revisión y aprobación.*

- *El manejo de los residuos sólidos (escombros y materiales de construcción) durante la fase de construcción deberá ser realizado en lugares autorizado para tal fin.*
- *Las factibilidades de servicios públicos domiciliarios deberán estar vigentes al momento de la solicitud de la licencia de urbanismo.*

ARTÍCULO TERCERO: La presente concertación ambiental no exime al constructor y/o urbanizador y/o promotor de gestionar todas las licencias, permiso y/o autorizaciones necesarias para la ejecución del proyecto, debiendo el mismo solicitarlos antes esta Corporación.

ARTÍCULO CUARTO: El Concepto Técnico N° 00018 de 27 de noviembre de 2018, expedido por el comité interdisciplinario integrado al interior de la CRA, encargado de llevar a cabo los procesos de concertación ambiental de la revisión y ajuste de los POT, PBOT y EOT, de los entes territoriales del Departamento del Atlántico y de los planes parciales que se presenten, forman parte integral de la presente acta de concertación ambiental.

ARTÍCULO QUINTO: La Corporación realizará el seguimiento y control a los compromisos contemplados en esta Acta de Concertación Ambiental.

ARTÍCULO SEXTO: El Acta rige a partir de la fecha de su expedición...)"

- Concepto técnico número 000018 del 27 de noviembre de 2018, por el cual se realiza el estudio ambiental de la documentación presentada para el Plan Parcial Caujaral, emitido por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en el cual, conceptuó:

“(...) CONCEPTO FINAL

Con base en todo el análisis anterior, se recomienda lo siguiente:

- *Declarar CONCERTADO ambientalmente, el Plan Parcial CAUJARAL, de conformidad con las consideraciones que anteceden.*
- *Teniendo en cuenta lo expresado en los numerales 10 (Susceptibilidad de amenazas), en el área del proyecto del plan parcial se presenta una amenaza ALTA por inundación.*
- *Se deberá entregar la cartografía de los componentes de diagnóstico y formulación en formato DWG y georreferenciados cada uno de los mismos.*
- *Se deberá dar estricto cumplimiento a lo establecido en el numeral 11.2 del Concepto Técnico N° 00018 de fecha 27 de noviembre de 2018.*
- *El manejo de los residuos sólidos (escombros y materiales de construcción) durante la fase de construcción deberá ser realizado en lugares autorizados para tal fin.*
- *Las factibilidades de servicios públicos domiciliarios deberán estar vigentes al momento de la solicitud de la licencia de urbanismo.*

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

- *La presente concertación ambiental no exime al constructor y/o urbanizador y/o promotor de gestionar todas las licencias, permiso y/o autorizaciones necesarias para la ejecución del proyecto, debiendo el mismo solicitarlos antes esta Corporación...*”

- Registro fotográfico.

La Procuraduría General de la Nación allegó los siguientes medios probatorios:

- Oficio 0332-2014 del 6 de agosto de 2014, por medio del cual, la Procuradora 30 Judicial II Ambiental y Agraria, solicita a la directora del Incoder Territorial Atlántico, deslinde del Lago el Cisne.

- Oficio 0047-2015 del 4 de marzo de 2015, por medio del cual, la Procuradora 30 Judicial II Ambiental y Agraria, solicita a la directora del Incoder Territorial Atlántico, deslinde de la Ciénaga El Rincón, conocida como Lago el Cisne.

- Oficio 0116-2015 del 26 mayo de 2015, mediante el cual, la Procuradora 30 Judicial II Ambiental y Agraria, solicita a la directora del Incoder Territorial Atlántico, deslinde de la Ciénaga El Rincón, conocida como Lago el Cisne.

- Oficio 0302-2018, por el cual, la Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria de Barranquilla, requiere al director de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, sobre el lleno en humedal, ubicado en el Km. 9 vía Puerto Colombia.

- Oficio 0576-2019 del 11 de diciembre de 2019, a través del cual, la Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria de Barranquilla, pone en conocimiento del director de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, denuncia por afectación zona protección – Lago del Cisne.

- Oficio 0577-2019 del 11 de diciembre de 2019, por el cual, la Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria de Barranquilla, pone en conocimiento del alcalde del Municipio de Puerto Colombia denuncia por afectación zona protección – Lago del Cisne.

- Oficio 0161-2019, mediante el cual, la Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria de Barranquilla, requiere al director de la Corporación Autónoma Regional del

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

Atlántico, sobre la intervención de humedales en suelo de expansión urbana sin plan parcial y zona de “amenaza alta y moderada por inundación.

Por su parte, el Municipio de Puerto Colombia remitió con el escrito de contestación de la demanda allegó los siguientes documentos:

- Concepto 00018 del 27 de noviembre de 2018, de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

- Acta de concertación ambiental Plan Parcial Caujaral suscrita entre el Municipio de Puerto Colombia y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

- Acta de la reunión de los propietarios y vecinos colindantes del Plan Parcial de Desarrollo Caujaral.

A su vez, la sociedad Entorna SAS acompañó al momento de contestar la demanda las pruebas que se relacionan a continuación:

- Concepto Pomca de la Ciénaga de Mallorquín y los Arroyos Grade y León.

- Acta de concertación ambiental Plan Parcial Caujaral suscrita entre el Municipio de Puerto Colombia y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

- Concepto 00018 del 27 de noviembre de 2018, de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

- Estudio hidrológico de la escorrentía superficial del predio Caujaral en el Municipio de Puerto Colombia.

Por último, el coadyuvante arrió al plenario las siguientes pruebas:

- Decreto 2019-11-14-001 del 14 de noviembre de 2019, por medio del cual se adopta el plan parcial de desarrollo Caujaral.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

- Acuerdo 010 de 2008, por el cual se modifica el PBOT de Puerto Colombia

- Decreto 0283 de 2008, mediante el cual se compilan las disposiciones contenidas en el acuerdo 010 de 2008

- Resolución 460 del 2 de noviembre 2019, expedida por el Secretario de Desarrollo de Puerto Colombia, mediante la cual se cambia el uso de suelos de protección del área objeto de plan parcial, y se califica en categoría 4.

- Solicitud de Plan Parcial mediante comunicado del señor Juan David Ossa, representante legal de Entorna S.A.S, en octubre 20 de 2017

- Comunicación Secretaria de Desarrollo del 7 de noviembre de 2018 donde se devuelve la comunicación del Plan Parcial por incompleto.

- Comprobantes de Servientrega donde consta la devolución de los documentos del Plan Parcial por incompletos

- Comunicación de Secretaria de Desarrollo de Puerto Colombia que confirma nueva radicación de documentos de Plan Parcial en 2018

- Comunicado de Entorna S.A.S de julio de 2019, donde radican finalmente de manera completa los documentos del Plan Parcial

- Concepto técnico número 000018 del veintisiete (27) de noviembre de 2018, el cual tiene como objeto la evaluación ambiental del Plan Parcial Caujaral

- Acta de Concertación Ambiental del (4) de diciembre de 2018

- Plano de Localización del proyecto, elaborado en el 2018, presentado a la C.R.A

- Acuerdo Municipal 013 del 5 de diciembre de 2017, por el cual se adopta la revisión general del PBOT y se dictan otras disposiciones

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

- Concepto de la asesora del despacho del Alcalde de Puerto Colombia, Karen Ricardo Chamorro de mayo del 2019

- Resolución 476 del 13 de diciembre de 2018, por la cual se corrigen imprecisiones cartográficas en los planos oficiales adoptado por la revisión del PBOT, se modifica el plano CG-02.

- Plano CG-02, clasificación del territorio del PBOT de Puerto Colombia, modificado

- Acuerdo 002 del 2017, que fue declarado nula por sentencia por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el día 7 de diciembre de 2017

- Carta de Entorna S.A.S, que acredita radicación completa del plan parcial en el 2019

- Documento de José Escaff Nader del 2019, como representante legal de la propietaria de los inmuebles, donde ratifica el poder otorgado a Entorna S.A.S para que presente nuevamente y continúe con el trámite del Plan Parcial.

- Resolución 377 del 24 de septiembre de 2019, que delimita el área del último plan parcial, radicado y que fue aprobado sin concertación ambiental entre la C.R.A y el Municipio de Puerto Colombia

- Resolución 377 del 24 de septiembre de 2019, en cual se incluye nuevo inmueble al área del Plan Parcial

- Acuerdo 001 de 2007, por el cual se adopta el plan de ordenamiento y manejo de la hidrográfica de la Ciénega de mallorquín y los Arroyos Grande y León.

- Comunicación de Entorna S.A.S, sobre exigencia de licencias ambientales y reconocen necesidad de permisos ambientales

- Resolución 000072 del 27 de enero de 2017, por medio de la cual se adopta la revisión y ajuste al plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica de la ciénega de mallorquín y los arroyos grande y león

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

- Resolución 124 del 16 de abril de 2018, por la cual se otorga concepto favorable de viabilidad para el plan parcial Caujaral

- Resolución 0957 del 31 de mayo de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta la guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia

- Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia

- Resolución 188 del 7 de diciembre de 2020, por la cual se concede licencia urbanística de urbanización a Entorna S.A.S

- Resolución 202 del 16 de diciembre de 2020, por la cual se concede licencia urbanística de construcción a Entorna S.A.S

- Resolución 00057 del 12 de abril de 2010, por la cual se definen determinantes ambientales para los municipios que integran la cuenca hidrográfica de la ciénaga de mallorquín y los arroyos grande y león

- Resolución 0000205 del 2021 de la C.R.A, por la cual se niega un permiso de aprovechamiento forestal de árboles aislados a Entorna S.A.S

- Resolución 0000244 del 2021 de la C.R.A, por la cual se niega un permiso de vertimientos de líquidos a Entorna S.A.S

- Resolución 0000383 del 2021 de la C.R.A, por la cual se resuelve un recurso de reposición impuesto por Entorna S.A.S, contra la Resolución 0000205 de 2021

- Respuesta de la C.R.A 002893 del 22 de octubre de 2020 a derecho de petición

- Copia del derecho de petición presentada por Antonio Castillo Becerra, representante legal de la urbanización privada lomas del Caujaral a la C.R.A, el 18 de agosto de 2020

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

- Respuesta de la C.R.A 003446 del 14 de septiembre de 2021 al derecho de petición del 18 de agosto de 2021
- Solicitud de la Fiscalía sobre información del Plan Parcial Caujaral
- Sentencia del 17 de junio de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil
- Plano presentado a la C.R.A para el proyecto +House de amenaza de inundación
- Plano presentado a la C.R.A para el proyecto +House de mapa predial
- Ficha A-2 PBOT 2017, que ubica la zona del proyecto en zona protegida
- Plano donde consta que los retiros contiguos a los arroyos son de 15 metros
- Resolución 120 del 20 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Desarrollo de Puerto Colombi, que archiva solicitud de licencia de urbanismo por falta de requisitos, entre ellos, de disponibilidad indemnificada de servicios públicos
- Certificados de tradición de los inmuebles vinculados al Plan Parcial y a las licencias de urbanismo y construcción

En desarrollo del proceso se recaudaron los siguientes elementos probatorios:

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla allegó:

- Expediente digital del proceso con radicado 08-001-33-33-003-2020-00173, donde se demandó el Decreto 2019-11-14-001 "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Desarrollo Caujaral".

La Corporación Autónoma Regional del Atlántico, acercó:

- Auto 410 de 2023, por el cual se formula pliego de cargos en contra de la sociedad Entorna SAS, por alterar el cauce del Arroyo León.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

- Resolución 0000223 de 2023, por medio de la cual se impone una medida preventiva de suspensión de actividades y se da inicio a un trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de la sociedad Entorna SAS.

- Resolución 0000782 de 2022, por medio de la cual, se resuelve una investigación sancionatoria de carácter ambiental en contra de la sociedad Entorna SAS.

- Resolución 0000413, por medio de la cual, se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución 0782 de 2022 “por la cual se resuelve investigación sancionatoria ambiental en contra de la sociedad Entorna SAS.

El Municipio de Puerto Colombia agregó:

- Decreto 2019-11-14-01 del 14 de noviembre de 2019 (Plan Parcial Mas House Caujaral).

- Resolución 188 de 07 de diciembre del 2020 “por la cual se concede licencia urbanística de urbanización, en modalidad de obra nueva, tramite inicial a Entorna SAS para el proyecto Caujaral Mas House.

- Resolución 213 del 4 de agosto de 2022, por la cual, se aclaran y se modifican las licencias urbanísticas de construcción en modalidad Obra Nueva del Proyecto “Conjunto Multifamiliar Bosque de Nueva Granada (Torre 1,2, y 3) concerniente a la primera etapa del proyecto Mas House Caujaral.

Se recibieron los interrogatorios de parte de los actores populares, y, del representante legal de la sociedad Entorna SAS.

Se recibió la declaración de Luís Leonardo García.

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS FRENTE AL MARCO JURÍDICO

En el presente asunto, la parte actora pretende la protección de los derechos colectivos a que se refieren los literales a), b), c), d) y m) de la Ley 472 de 1998, los

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

cuales, consideran vulnerados por las accionadas al otorgar licencias y planes parciales para la construcción de complejos inmobiliarios en las rondas hídricas del Arroyo León, los demás arroyos y afluentes hídricos del Lago del Cisne ubicadas en el Municipio de Puerto Colombia, especialmente, el proyecto Mas House Caujaral.

En ese orden, la Sala procede a resolver lo pertinente bajo dos ejes temáticos, como son, el ambiental, y otro, relacionado con los reproches al Plan Parcial de Desarrollo Caujaral.

Protección medio ambiente Ciénaga El Rincón o Lago del Cisne

Sobre este punto, llama la atención de la Sala que el actor popular Oscar Eduardo Borja Santofimio mediante memorial radicado el 7 de marzo de 2024, allegó sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro de la acción popular con radicado 08001233300020150079501, que amparó los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, acceso al equilibrio ecológico, goce del espacio público y utilización de los bienes de uso público, y a la realización de construcciones y desarrollos urbanístico respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida, y, en consecuencia, ordenó a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en caso de que no lo hubiere hecho: i) Elabore, dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, un plan de intervención que establezca las acciones necesarias para garantizar la sostenibilidad hídrica y de la ronda de la Ciénaga El Rincón o Lago del Cisne, así como de la fauna, vegetación y flora del cuerpo de agua, el cual deberá contener, en especial, las acciones definitivas para garantizar la descontaminación del humedal; y ii) Ejecute, dentro del año siguiente a la elaboración del plan de intervención, las acciones contenidas en el precitado plan con el objeto de garantizar en forma definitiva la sostenibilidad hídrica y de la ronda de la Ciénaga El Rincón o Lago del Cisne, así como de la fauna, vegetación y flora del cuerpo de agua, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Asimismo, exhortó a la comunidad y, en especial, a los propietarios de los predios aledaños al humedal denominado Ciénaga El Rincón o Lago del Cisne, para que se abstengan de realizar conductas que pongan en riesgo la ronda y el humedal.

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

Sin embargo, no hay lugar a declarar el agotamiento de jurisdicción, toda vez, que la acción popular referida precedentemente concluyó con sentencia del 13 de diciembre de 2023. En ese sentido, es sabido que para tenerse por configurado el fenómeno jurídico aludido es preciso que las acciones populares en cuestión reúnan los siguientes presupuestos: (i) que versen sobre los mismos hechos y causa petendi; (ii) que ambas acciones estén en curso; y (iii) que se dirijan contra el mismo demandado.

No obstante, la Sala en relación con este punto, en procura de evitar contrariedades en las decisiones judiciales declarará la cosa juzgada para garantizar estabilidad y seguridad, propias de la esencia del orden jurídico, al existir identidad de partes casusa y objeto entre una y otra acción, tal como se pasa a revisar:

a. Identidad de partes

La identidad de partes se refiere a que al proceso deben concurrir las mismas que fueron vinculadas y obligadas por la decisión judicial que constituye cosa juzgada.

Acción	Actores Populares y/o Coadyuvantes	Demandados
08001233300020150079501	Manuel de la Rosa Jaime Ochoa Mario Pancraccio Judex Benavides José Chaguendo	Ministerio de Ambiente Cra
08001233300020200059400	Manuel de la Rosa Jaime Ochoa Mario Pancraccio Oscar Borja Urbanización “Lomas de Caujara”	Presidencia de la República Ministerio de Ambiente Cra Departamento del Atlántico Municipio de Soledad Procuraduría

Por ser una acción que protege derechos en cabeza de todos, por un lado, no se requiere que coincida el mismo demandante²⁰, y de otro, acerca del punto en discusión existe identidad de partes, concretamente en cuanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

b. Identidad de causa

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de septiembre de 2011, Rad.: 2009-00030-01(AP), C.P. Susana Buitrago Valencia.

La identidad de causa implica que la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada tengan los mismos fundamentos fácticos como sustento; sobre el particular, al efectuar la comparación de lo invocado en la acción que culminó con sentencia como el que ahora suscita el análisis del caso se observa que en ambos se adujo que: i) el Lago el Cisne y sus afluentes hídricos son de gran importancia para la humanidad, debido a la biodiversidad que concentra el lago del Cisne y de todos sus afluentes que conforman un ecosistema de vital importancia para las aves migratorias y las especies nativas, ii) la protección de los cuerpos de agua compete a las autoridades locales, departamentales, nacionales e internacionales, iii) en estos casos, cobra relevancia las competencias de las corporaciones autónomas regionales y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, iv) la protección del Lago el Cisne y sus afluentes hídricos deben ser una prioridad para el Gobierno Local y Nacional, quienes deben actuar de manera inmediata en aras de prevenir la extinción de estos afluentes hídricos. En ese orden, es dable concluir que el presupuesto en estudio se encuentra configurado, pues, se trata de la misma causa.

c. Identidad de objeto

Se refiere a que la demanda verse sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada, en otros términos, cuando, en relación a lo pretendido ya existe un derecho reconocido, declarado o modificado.

En el presente asunto se pretende la protección del Lago el Cisne y sus afluentes hídricos, por la importancia ecológica y ambiental que estos generan, por lo que, están dados los requisitos para la configuración de la cosa juzgada. Por tal razón lo decidido por el juez constitucional dentro de la acción popular con radicado 08001233300020150079501, adquiere las características de vinculante, obligatorio y, por lo tanto, de inmutable, más aún, cuando la acción popular está destinada para la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, que han sido garantizados por el órgano de cierre de esta jurisdicción. Además, los actores cuentan con instrumentos jurídicos para lograr la efectivización de las ordenes impuestas en tal sentido.

De la presunta transgresión de los derechos colectivos invocados por parte de la sociedad Entorna SAS

En el caso de marras, el actor popular pretende con la providencia traída a colación que se acceda a las suplicas de la demanda, obviando, que para la procedencia de la acción popular se requiere que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos, circunstancia, que no acontece en el caso objeto de análisis donde no existe estudio técnico o científico o cualquier otra prueba de la cual se pueda determinar la existencia real del peligro y/o amenaza que representa para el ecosistema la ejecución del proyecto inmobiliario ampliamente reseñado, contrario a lo acontecido en aquel proceso, donde yacen informes técnicos y dictámenes periciales, que permitieron la prosperidad de las pretensiones incoadas.

Así las cosas, tratándose de acciones populares la prueba de los supuestos de hecho a través de los cuales se asegura la vulneración de los derechos colectivos, corresponde al accionante, quien si bien puede ser auxiliado por el juez en esta tarea, no se ve relevado totalmente de esa carga, como expresamente lo estableció el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, máxime si se tiene en cuenta que actúa movido por el ánimo de proteger un derecho o interés colectivo²¹.

Plan Parcial de Desarrollo Caujaral (Decreto 2019-11-14-001)

El artículo 144 del CPACA, tratándose de actos administrativos o de contratos estatales, prevé que cuando la vulneración de derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante provenga de un acto administrativo o de un contrato, sin que en uno u otro evento, el juez popular pueda anularlos, pero podrá adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos²².

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de julio de 2007, Rad.: 08001-23-31-000-2003-01630-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 13 de agosto de 2021, Rad.: 25000 23 41 000 2016 00087 01, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

Al respecto, la Corte Constitucional explicó que, no obstante el carácter principal de la acción popular y que su trámite no se supedita a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, no es menos cierto que no son acciones configuradas para desplazar los otros medios de defensa judicial ordinarios establecidos por la ley para la solución de las diversas controversias jurídicas, dado que los bienes jurídicos que protege la acción constitucional y su órbita de acción son diferentes a aquellos que corresponden a los jueces ordinarios. Es decir, se está frente a mecanismos judiciales independientes con propósitos distintos y específicos²³.

En dicha providencia la misma Corporación señaló que la acción popular no fue diseñada por el legislador como mecanismo a través del cual el juez competente pueda decretar la anulación de un acto administrativo o un contrato, por esta razón, la limitación expresa de adoptar estas decisiones, no contraviene el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), y que el juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo.

El Consejo de Estado frente a la finalidad que persigue los medios ordinarios y la acción popular, ha distinguido: i) la acción de nulidad tiene como finalidad la protección y el restablecimiento del orden jurídico general o abstracto, es decir, el respeto del principio de legalidad y de la Constitución, sin que con ella necesariamente se busque proteger los derechos e intereses colectivos vulnerados con su expedición, salvo que estos se involucren en el concepto de violación y se pida su nulidad por ello. Su fin último es retirar del ordenamiento jurídico la norma demandada, ii) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de plena jurisdicción, busca proteger un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica y su restablecimiento, así como la indemnización de perjuicios causados a cualquier persona que se crea lesionada con el acto. Es decir, su finalidad radica no solo en que se declare nulo el acto, sino en que su objetivo principal es amparar e indemnizar la violación de derechos subjetivos protegidos por la Constitución y la ley, iii) el objeto de la acción popular se circunscribe a la protección de los derechos e intereses colectivos, que, si bien tienen profundas

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-644 del 31 de agosto de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio.

repercusiones jurídicas, sociales y económicas, no están protegidos necesariamente por las acciones ordinarias mencionadas. Su finalidad, por tanto, se aleja de la salvaguarda del orden jurídico abstracto y no culmina con el restablecimiento de derechos subjetivos ni con indemnización de perjuicios, salvo la condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo²⁴.

Así mismo, frente a los criterios diferenciadores entre la acción popular y los mecanismos ordinarios ha precisado, que lo que debe hacer el juez de la acción popular es mirar la amenaza o vulneración que le genera la actividad de la entidad pública, mientras que el juez de lo contencioso mira la validez del acto colectivo.

En el asunto bajo examen, los demandantes, insisten en que el Decreto 2019-11-14-001 por medio del cual, el Municipio de Puerto Colombia adoptó el Plan Parcial de Desarrollo Caujaral, que permitió la ejecución, entre otros, del proyecto inmobiliario Mas House Caujaral, transgrede el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Tal vulneración la radican en el hecho de que el plan referido y las licencias otorgadas contrarían el ordenamiento jurídico, toda vez, que los terrenos sobre los cuales recae este plan parcial son próximos a fuentes hídricas de especial conservación, razón por la cual, deben tener un distanciamiento que proteja las cuencas hídricas.

Acorde a lo expuesto, el arsenal probatorio que reposa en el plenario va dirigido a controvertir la legalidad del acto administrativo a través del cual se adoptó el Plan Parcial de Desarrollo Caujaral, acto que goza de presunción de legalidad mientras no haya sido anulado por esta jurisdicción, cuyo debate se lleva a cabo dentro del proceso de nulidad 08-001-33-33-000-2020-00173-00, que tramita el Juzgado Tercero Administrativo de Barranquilla, que no ha proferido la sentencia de primera instancia conforme a consulta realizada en la plataforma Samai, pues, a prima facie se tiene que el Plan Parcial de Desarrollo Caujaral y las licencias que fueron otorgadas a Entorna S.A.S para desarrollar el proyecto inmobiliario Mas House Caujaral, están acordes al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerto Colombia, por lo

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de febrero de 2018, Rad.: 25000 23 15 000 2002 02704 01 (SU), C.P. William Hernández Gómez.

que, se insiste será el juez ordinario el que determine si el acto primigenio que dio lugar a la ejecución del proyecto reseñado se ajustó o no las normas ambientales.

Así las cosas, la Sala estima que los actores populares no demostraron la conexión entre los hechos aludidos y los derechos colectivos invocados y, por el contrario, lo que se evidencia es que se pretende a través de este mecanismo constitucional debatir la legalidad del Plan Parcial de Desarrollo Caujaral, lo cual exige un juicio de legalidad mediante la confrontación con normas superiores, siendo peticiones que no trascienden a los derechos colectivos.

Moralidad administrativa

En el asunto bajo análisis, afirman los actores populares que las autoridades del Municipio de Puerto Colombia incumplieron el ordenamiento jurídico al adoptar el Plan Parcial de Desarrollo Caujaral, al permitir la constricción de proyectos inmobiliarios en terrenos que no son de expansión urbana.

El derecho colectivo referido está orientado a que el manejo de la actividad administrativa se realice con pulcritud y transparencia, con la debida diligencia y cuidado que permitan que los ciudadanos conserven la confianza en el aparato Estatal, es decir, tratándose de la conducta que deben asumir los servidores públicos frente a sus obligaciones, ésta debe guiarse por los principios constitucionales que inspiran la prestación de un servicio público.

Entre esos principios se encuentran el de eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas y la adecuada administración del patrimonio, que conlleven a su buena y correcta aplicación.

Lo anterior, quiere decir que si un funcionario público o un particular, actúa en forma omisiva, favoreciendo los intereses particulares en perjuicio del interés general o transgrediendo la ley en forma burda, entre otras conductas, se está frente a una inmoralidad administrativa.

Para el caso en estudio, los demandantes no concretaron las razones que permitirían sostener una violación al derecho a la moralidad administrativa, habida cuenta que no señala de manera concreta y específica las causas por las cuales según su parecer

las autoridades municipales hayan violado el derecho colectivo citado, causales que deben ser contrarias a los principios de la función pública. Ello significa, que estando en cabeza de los demandantes la carga de la prueba, debieron demostrar la materialización de una conducta de aquellas que suponen ineptitud, negligencia, desidia, abandono, dejadez, e inclusive corrupción, pero en autos no existe prueba que así lo acredite.

De otra parte, debe recordarse que, no toda actuación que no se ajuste a la ley puede ser considerada como inmoralidad administrativa, pues, para que la misma sea calificada de esa manera, debe tratarse de una conducta que no responda al interés de la colectividad, sino que por el contrario, que pretenda favorecer intereses subalternos como serían los propios o particulares de la autoridad pública que la ejecuta o, en general, que sea contraria o extraña a los fines fijados por la Constitución y la ley en la asignación de competencias administrativas.

En conclusión, no se encuentra acreditado que, en la conducta, activa u omisiva, de las entidades demandadas, hayan estado presentes intereses subalternos o subjetivos, orientados a fines particulares, personales o de grupo de sus servidores públicos o, que, en forma evidente o incontrastable, su gestión se haya alejado de la finalidad de servicio público que gobierna las actuaciones de los funcionarios públicos en desarrollo de la función administrativa.

COSTAS

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, contempla que sólo podrá condenarse en costas al demandante cuando éste haya actuado con temeridad o mala fe, mientras que la multa sólo procede en el caso que en que las partes hayan procedido de mala fe, entendida esta última como una conducta que desborda el límite para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y, que pugna con el valor ético de la confianza, necesariamente observable como regla de conducta para el desarrollo de las relaciones entre las personas. Así las cosas, no existen razones para condenar en costas o imponer multa a la demandante.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Medio de Control: Popular
Demandante: Manuel José de la Rosa Manotas y Otros
Demandado: Presidencia de la República y Otros
Radicación: 08-001-23-33-000-2020-00594-00

IV.- FALLA

PRIMERO: DECLARAR la probada la cosa juzgada en relación con las pretensiones dirigidas a obtener la protección ambiental del Lago el Cisne y sus afluentes hídricos, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, acorde con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme esta providencia, si la misma no es apelada, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la
fecha.

LOS MAGISTRADOS

Firmado electrónicamente
ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ
Magistrada Tribunal
008
Tribunal Administrativo del Atlántico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **70ee000c06f108d2fbc3aa9f6dac4b36e627ef20b707929c64cd1f120acb1ba5**
Documento generado en 20/06/2024 01:39:49 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



JORGE HERNÁN SÁNCHEZ FELIZZOLA

CESAR AUGUSTO TORRES ORMAZA
AUSENTE CON PERMISO