	PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA	
	GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA	
	FORMATO DE INFORME DE SUPERVISIÓN DE CONTRATO. (Art. 83 Ley 1474/2011 – Art. 4.5 Res. 1224001 de 2018)	
CODIGO: GA-F-018	VERSIÓN: 4	FECHA DE APROBACIÓN :(d-m-a): 13/05/2021

INFORME DE CONTROL TÉCNICO, ADMINISTRATIVO, FINANCIERO, CONTABLE, Y JURÍDICO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO.	
1. INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA, TÉCNICA Y JURÍDICA DEL CONTRATO No. CO1.PCCNTR.9229594	
1.1 Lugar y fecha de suscripción:	Cartagena de Indias, 30 de Enero del 2026
1.2 Tipo de Contrato:	Prestación de servicios
1.3 Contratista:	Nombre: EDUARDO ENRIQUE VELEZ OSPINO CC/NIT: 73135192
1.4 Contratante:	PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA NIT: 806000084-2
1.5 Supervisor:	Nombre: MARLON MARIANO YANEZ CAMARGO
1.6 Objeto:	Contrato de prestación de servicios profesionales temporal por parte del contratista como administrador de empresas y de conformidad a la experiencia e idoneidad requeridas por la Personería Distrital de Cartagena para actividades misionales y/o administrativas requeridas por el área de Personería Delegada para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional - Grupos Étnicos y Comunidad Lgbti o la delegada, oficina o dependencia a la que sea asignado para apoyo.
1.7 Plazo:	5
1.8 Plazo Otro Si:	
1.9 Polizas:	
1.10 Fecha de Inicio:	01 de Febrero del 2026
2. INFORMACIÓN FINANCIERA Y CONTABLE DEL CONTRATO No. CO1.PCCNTR.9229594	
2.1 CDP No:	CDP20264
2.2 CDP OTROS SI No:	
2.3 CRP No:	RP2026208
2.4 CRP OTRO SI No:	
2.5 Valor del contrato:	$ 18500000
2.6 Valor del Otro SI:	$
2.7 Valor parcial:	$ 3700000
3. CONTROL DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. CO1.PCCNTR.9229594	
El suscrito Supervisor, por medio del presente informe certifica que ha revisado a través del sistema SIAP y/o SECOP II el informe de actividades presentado por el contratista y los soportes de estas, para acreditar el cumplimiento del objeto contractual durante el periodo de ejecución comprendido entre Del 01 de Junio al 30 de Junio del 2026 y que dicho informe de actividades satisface el cumplimiento las obligaciones contraídas en el Contrato, por lo que se reciben a satisfacción. Así mismo se informa, que el Contratista anexó a través del sistema SIAP y/o SECOP II su factura o cuenta de cobro con la documentación exigida para el trámite de pago, la cual fue objeto de verificación por la Dirección Administrativa de la Personería de Cartagena, respecto a la información financiera, periodos de pago y de seguridad social del contratista.	

Conforme con lo anterior, se expide el presente informe para el pago de los servicios prestados, el 02 de Julio del 2026.



MARLON MARIANO YANEZ CAMARGO
8852003

Cartagena de Indias, 02 de Julio del 2026

CERTIFICADO DE REVISION DE CUENTAS DE COBRO

Luego de la revisión en la cuenta de cobro para el(a) contratista EDUARDO ENRIQUE VELEZ OSPINO, identificado(a) con cedula de ciudadania No. 73135192, con el contrato de servicios No. CO1.PCCNTR.9229594 en su cuota No. 5 encontramos:

1. La documentación anexada se encuentra dentro de los lineamientos jurídicos y legales que se exigen para su pago.

2. El pago de su seguridad social fue verificado en la plataforma de liquidación.

3. El pago de la seguridad social está bajo las condiciones de ley; el IBC es igual o superior al 40% de la cuota del contrato.

4. Se evidencia y verifica el pago a los aportes parafiscales de salud, pension y ARL.

5. Se verifica que el periodo de pago de la seguridad social es el correcto y coincide con el periodo de las actividades.

6. Se verifica que la cuenta ya cumplió con su periodo de actividades.

CONCLUSION: LA CUENTA DE COBRO SE ENCUENTRA EN ESTADO VIABILIZADO PARA LA SUPERVISION DE ACTIVIDADES.

Revisó,



LUIS EDUARDO PALOMARES AMADOR
73138667

PERSONERIA	PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA	Código: GA-F-005
	GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA	Versión: 2
	FORMATO DE INFORME DE ACTIVIDADES	Fecha de aprobación (d/m/a): 22/04/2016

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No.CO1.PCCNTR.9229594	
OBJETO	Contrato de prestación de servicios profesionales temporal por parte del contratista como administrador de empresas y de conformidad a la experiencia e idoneidad requeridas por la Personería Distrital de Cartagena para actividades misionales y/o administrativas requeridas por el área de Personería Delegada para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional - Grupos Étnicos y Comunidad Lgbti o la delegada, oficina o dependencia a la que sea asignado para apoyo.
VALOR DEL CONTRATO	$ 18500000
PLAZO DE EJECUCION	5
FECHA FIRMA CONTRATO	30 de Enero del 2026
FECHA INICIO CONTRATO	01 de Febrero del 2026
DOCUMENTO DE IDENTIFICACION:	73135192
NOMBRE DEL CONTRATISTA:	EDUARDO ENRIQUE VELEZ OSPINO
VALOR PAGO PARCIAL:	3700000
PERIODO DE ACTIVIDADES:	Del 01 de Junio al 30 de Junio del 2026

ACTIVIDADES REALIZADAS

No.	Radicado	Fecha	Nombre de la Actividad	Asunto	Descripcion
1	26070273135192187728	2026-06-26	ASESORIAS Y ACOMPAÑAMIENTOS		ATENCIÓN AL PUBLICO EN TODA LA JORNADA, GARANTIZANDO SERVICIO DENTRO DEL MARCO DE LA MISIONALIDAD.
2	26070273135192187729	2026-06-26	ASESORIAS Y ACOMPAÑAMIENTOS		BRINDAR ATENCIÓN A LA FAMILIA DENTRO DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.
3	26070273135192187730	2026-06-26	MESA TRABAJO		REALIZAR VERIFICACIÓN EN PLATAFORMA SAMAI – DE LA ACCIÓN POPULAR CON RADICADO 08001-23-33-000-2025-00065-00- PRESENTADA POR EL SR CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA- VINCULANDO AL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS – CON EL FIN DE REALIZAR PREPARACIÓN PARA LA CITADA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO, DE MANERA VIRTUAL POR MEDIO DE LA PLATAFORMA MICROSOFT TEAMS EL DÍA 18/06/2026 09:00 AM
4	26070273135192187731	2026-06-26	ASESORIAS Y ACOMPAÑAMIENTOS		ASUNTO: INFORME DE TERCERO VINCULADO Y CONCEPTO JURÍDICO CON ENFOQUE ÉTNICO-TERRITORIAL, RENDIDO EN CALIDAD DE AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.
5	26070273135192187732	2026-06-26	Revisión y firma de respuestas de tutela		ACCIÓN DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA
6	26070273135192187733	2026-06-26	ASESORIAS Y ACOMPAÑAMIENTOS		ATENCIÓN A LÍDER SOCIAL POR PRESUNTAS AMENAZAS Y SOLICITUD DE ACOMPAÑAMIENTO INSTITUCIONAL.
7	26070273135192187734	2026-06-26	ASESORIAS Y ACOMPAÑAMIENTOS		SER GARANTES DE LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS ESTABLECIDOS DENTRO DEL MARCO DE CONSULTA PREVIA PARA MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN LA ISLA DE TIERRA BOMBA POR SINIESTRO DE 2011



EDUARDO ENRIQUE VELEZ OSPINO
73135192

CUENTA DE COBRO REGIMEN SIMPLIFICADO

Documento Equivalente a Factura, (Art.3 Dec.522 de 2003)

Ciudad y Fecha:	Cartagena de Indias, 02 de Julio de 2026	Cuenta Cobro No.	5

PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA
NIT. 806.000084-2

DEBE A:

EDUARDO ENRIQUE VELEZ OSPINO
IDENTIFICACIÓN No. 73135192

LA SUMA DE:
$3,700,000
Tres Millones Setecientos Mil pesos 00 M/CTE

POR CONCEPTO DE:

Contrato de prestación de servicios profesionales temporal por parte del contratista como administrador de empresas y de conformidad a la experiencia e idoneidad requeridas por la Personería Distrital de Cartagena para actividades misionales y/o administrativas requeridas por el área de Personería Delegada para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional - Grupos Étnicos y Comunidad Lgbti o la delegada, oficina o dependencia a la que sea asignado para apoyo. .

Desembolso No.	5	Periodo reportado:	Del 01 de Junio al 30 de Junio del 2026

Entidad Bancaria:	BANCOLOMBIA	Tipo de Cuenta:	AHORRO
Cuenta Bancaria No.	78657708720	Títular de la Cuenta:	EDUARDO ENRIQUE VELEZ OSPINO



EDUARDO ENRIQUE VELEZ OSPINO
73135192

PLANILLA INTEGRADA AUTOLIQUIDACIÓN APORTES
SOPORTE DE PAGO GENERAL

DATOS GENERALES DEL APORTANTE

TIPO IDENTIFICACIÓN:	CÉDULA DE CIUDADANÍA	NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN:	73135192
NOMBRE Ó RAZÓN SOCIAL:			EDUARDO HENRIQUE VELEZ OSPINO
CIUDAD/MUNICIPIO:	CARTAGENA	DEPARTAMENTO:	BOLIVAR
DIRECCIÓN:	MANGA 3 AVENIDA 21 - 99	TELÉFONO:	1111111
TIPO APORTANTE:	02-INDEPENDIENTE	CLASE APORTANTE:	I-INDEPENDIENTE
TIPO EMPRESA:	PRIVADA	ACTIVIDAD ECONOMICA:	Otros trabajos de edición.
FORMA DE PRESENTACIÓN:	ÚNICO		
APORTANTE EXONERADO PAGO APORTES SALUD, SENA E ICBF (REFORMA TRIBUTARIA):			NO

DATOS GENERALES DE LA PLANILLA

NÚMERO PLANILLA:		**6021456357**	TIPO DE PLANILLA:		I-INDEPENDIENTES
PERIODO COTIZACIÓN OTROS	MES	junio AÑO 2026	PERIODO COTIZACIÓN SALUD:	MES junio AÑO	2026
DÍAS DE MORA:		0			
FECHA PAGO (aaaa/mm/dd):		2026/07/02	NÚMERO AUTORIZACIÓN:		440554217

TOTAL APORTES A PENSIÓN

ADMINISTRADORA		No. COTIZANTES	COTIZACIÓN	APORTES VOLUNTARIOS		FSP		MORA		TOTALES		
CÓDIGO	NOMBRE			EMPLEADOR	COTIZANTE	SOLIDARIDAD	SUBSISTENCIA	COTIZACIÓN	FSP	APORTES	MORA	VALOR PAGADO
25-14	25-14 COLPENSIONES	1	$ 280.200	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 280.200	$ 0	$ 280.200
SUBTOTALES:										**$ 280.200**	**$ 0**	**$ 280.200**

TOTAL APORTES A SALUD

ADMINISTRADORA		No. COTIZANTES	INCAPACIDAD POR ENFERMEDAD		LICENCIA MATERNIDAD		SALDO A FAVOR		LIQUIDACIÓN		MORA		TOTALES			
CÓDIGO	NOMBRE		NÚMERO AUTORIZACIÓN	VALOR	NÚMERO AUTORIZACIÓN	VALOR	PLANILLA	VALOR	COTIZACIÓN	VALOR ADRES	COTIZACIÓN	VALOR ADRES	APORTES	MORA	DESCUENTO	VALOR PAGADO
CCFC55	CCFC55- PROTEGER EPS S.A.S	1		$ 0		$ 0		$ 0	$ 218.900	$ 0	$ 0	$ 0	$ 218.900	$ 0	$ 0	$ 218.900
SUBTOTALES:													**$ 218.900**	**$ 0**	**$ 0**	**$ 218.900**

TOTAL APORTES A RIESGOS PROFESIONALES

ADMINISTRADORA		No. COTIZANTES	INCAPACIDAD IRP			SALDO A FAVOR		LIQUIDACIÓN	TOTALES			
CÓDIGO	NOMBRE		NÚMERO AUTORIZACIÓN	VALOR	PAGO A OTROS RIESGOS	PLANILLA	VALOR	COTIZACIÓN	APORTES	MORA	DESCUENTO	VALOR PAGADO
14-11	14-11 - ARL SURA	1		$ 0	$ 0		$ 0	$ 9.200	$ 9.200	$ 0	$ 0	$ 9.200
SUBTOTALES:									**$ 9.200**	**$ 0**	**$ 0**	**$ 9.200**

LIQUIDACIÓN DETALLADA APORTES

DATOS DEL COTIZANTE										NOVEDADES																SEGURIDAD SOCIAL																					PARAFISCALES									
																										PENSIÓN									SALUD						ARP																	
Nº	IDENTIFICACIÓN	NOMBRES	TIPO COTIZANTE	SUBTIPO COTIZANTE	SALARIO BÁSICO	TIPO DE SALARIO	COLOMBIANO	EXTRANJERO	REFORMA TRIBUTARIA	ING	RET	TDE	TAE	TDP	TAP	COR	VSP	VST	SLN	COM	IGE	LMA	VAC	AVP	VCT	IRP	ADMIN	DÍAS COT	IBC	COTIZACIÓN	FSP SUBSISTENCIA	FSP SOLIDARIDAD	APORTES VOLUNTARIOS EMPLEADOR	APORTES VOLUNTARIOS EMPLEADO	INDICADOR TARIFA ESPECIAL	TOTAL APORTE	ADMIN	DÍAS COT	IBC	COTIZACIÓN	VALOR ADRES	TOTAL APORTE	ADMIN	DÍAS COT	IBC	CENTRO DE TRABAJO	TOTAL APORTE	DÍAS COT	IBC	CCF ADMIN	CCF TOTAL APORTE	SENA TOTAL APORTE	ICBF TOTAL APORTE	ESAP TOTAL APORTE	MINEDU TOTAL APORTE
1	CC 73135192	VELEZ OSPINO EDUARDO HENRIQUE	INDEPENDIENTE CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS		$ 1.750.905				NO																	25-14 COLPENSIONES	30	$ 1.750.905	$ 280.200	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	Normal	$ 280.200	CCFC55-PROTEGER EPS S.A.S	30	$ 1.750.905	$ 218.900	$ 0	$ 218.900	14-11 - ARL SURA	30	$ 1.750.905	73135192	$ 9.200		$ 0		$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0

TOTAL PAGADO: $ 508.300

Planilla Pagada

FECHA: 16 DE JUNIO DE 2026	HORA: 08:00 a.m.	PROXIMA REUNION*:* NO APLICA

LUGAR: OFICINAS DE LA PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA

NOMBRE DE QUIEN DILIGENCIA: EDUARDO HENRIQUE VELEZ OSPINO

PROCESO: ASUNTOS PARA LA COMUNIDAD Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

OBJETIVO: Atención al publico en toda la jornada, garantizando servicio dentro del marco de la Misionalidad.

ACTIVIDAD DEL PLAN DE ACCION: # 5 Realizar jornadas de formación, promoción y defensa de derechos fundamentales y humanos a la población de sujetos de especial protección constitucional del distrito de Cartagena, como al igual, acompañar a otras entidades, de orden nacional, departamental y distrital en reuniones, procedimientos y actividades, tendientes a garantizar derechos a la población anteriormente referenciada

ASISTENTES:

NOMBRE	CEDULA	ENTIDAD	CARGO
EDUARDO VELEZ	73.135.192	PERSONERIA DISTRITAL DE CATAGENA	ASESOR EXTERNO

ORDEN DEL DIA

DESARROLLO

En la ciudad de Cartagena de Indias, D. T. y C., a los diez y seis días (16) días del mes de Junio de dos mil veintiséis (2026), se deja constancia que la Personería Distrital de Cartagena, a través del suscrito Eduardo Velez en calidad de asesor externo la asistencia y atención al público en toda la jornada garantizando el servicio de recepcionar las peticiones, asesoramiento, recepción de quejas y todo tipo de solicitudes de las comunidades sujetas de especial protección constitucional, se deja constancia de la ejecución de lo anterior como consecuencia del presente acta.

Eduardo Velez Ospino.

COMPROMISOS

Actividad	Responsable	Fecha

FIRMAS DE LOS ASISTENTES



NOMBRE: EDUARDO VELEZ OSPINO

REGISTRO FOTOGRAFICO.







FECHA: 17 DE JUNIO DE 2026	HORA: 09:00 a.m.	PROXIMA REUNION*:* NO APLICA

LUGAR: BARRIO LA SEVILLANA

NOMBRE DE QUIEN DILIGENCIA: EDUARDO HENRIQUE VELEZ OSPINO Y JAILYN PEÑARANDA

PROCESO: ASUNTOS PARA LA COMUNIDAD Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

OBJETIVO: Brindar atención a la familia dentro del proceso de restitución de tierras.

ACTIVIDAD DEL PLAN DE ACCION: # 5 Realizar jornadas de formación, promoción y defensa de derechos fundamentales y humanos a la población de sujetos de especial protección constitucional del distrito de Cartagena, como al igual, acompañar a otras entidades, de orden nacional, departamental y distrital en reuniones, procedimientos y actividades, tendientes a garantizar derechos a la población anteriormente referenciada

ASISTENTES:

NOMBRE	CEDULA	ENTIDAD	CARGO
EDUARDO VELEZ	73.135.192	PERSONERIA DISTRITALDE CARTAGENA	ASESOR EXTERNO
MARLON MARIANO YAÑEZ		PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA	PERSONERO DELEGADO
JAILYN PEÑARANDA C.	1.047.498.364	PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA	ASESOR EXTERNO

ORDEN DEL DIA

DESARROLLO

CONSTANCIA DE ATENCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS

La Personería Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Personería delegada para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional, deja constancia de la atención brindada a las familias que integran la comunidad del Barrio La Sevillana, quienes ostentan la condición de poseedores, ocupantes y terceros de buena fe del inmueble objeto del procedimiento de restitución de tierras identificado con el ID 1063739, relacionado con el predio denominado Maguya.

En el marco de esta actuación, se desarrolló una jornada de divulgación, promoción y orientación sobre derechos fundamentales, informando a la comunidad acerca del alcance del procedimiento de restitución de tierras, las garantías constitucionales al debido proceso, el derecho de defensa, la participación efectiva y el acceso a la administración de justicia.

Asimismo, se brindó asesoría jurídica básica a los habitantes del sector respecto de los mecanismos legales existentes para la protección de sus derechos e intereses legítimos dentro del trámite administrativo en curso, orientándolos sobre la posibilidad de solicitar representación gratuita mediante abogados de oficio adscritos al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

La Personería Distrital de Cartagena continuará prestando acompañamiento institucional y colaborando con las autoridades competentes para garantizar la protección integral de los derechos fundamentales de esta comunidad, especialmente de las personas en condición de vulnerabilidad que puedan resultar afectadas por las decisiones que se adopten dentro del procedimiento referido.

COMPROMISOS

Actividad	Responsable	Fecha

FIRMAS DE LOS ASISTENTES





NOMBRE: MARLON MARIANO YAÑEZ
CARGO: DELEGADO

NOMBRE: EDUARDO VELEZ OSPINO
CARGO: CONTRATISTA



NOMBRE: JAILYN PEÑARANDA C.

NOMBRE:

REGISTRO FOTOGRAFICO

GD-FO-14 V.8 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Bolívar- Carmen de Bolívar Calle 24 #55-51 Barrio Montecarmelo - Teléfono (601) 3770300 Extensión 5301 – Celular 3115614780 – Carmen de Bolívar, - Bolívar, - Colombia www.urt.gov.co Síganos en: @URestitucion 202623000516471 2026/06/01 7:52:35 PM El Carmen de Bolívar, Señores FUNDACIÓN SANTODOMINGO notificaciones@fundacionsantodomingo.org Asunto: Comunicación y georreferenciación de la solicitud de restitución de tierras identificada con el ID 1063739. Cordial saludo, La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante UAEGRTD) creada mediante la Ley 1448 de 2011, cuyo término de vigencia fue modificado por la Ley 2078 de 2021, es una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, cuyo objeto consiste en servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere dicha ley. Así mismo, en el artículo 105 de la mencionada norma se establecieron las funciones a desempeñar, dentro de las cuales se destaca el diseño, administración y conservación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante el RTDAF). A su turno, el artículo 75 de la referida ley, prevé que son titulares del derecho a la restitución las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley. La misma normativa prevé que a fin de garantizar el derecho a la restitución, cuando resulta procedente, se deben adelantar el proceso de restitución, compuesto de dos (2) etapas: la primera, de naturaleza administrativa, a cargo de la UAEGRTD, tendiente a la inscripción de predios en el RTDAF, que constituye un requisito de procedibilidad para la segunda etapa, que es de carácter judicial, adelantada por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes mediante sentencia y conforme a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, son quienes se pronuncian de manera definitiva sobre la propiedad, posesión u ocupación de los predios objeto de demanda, así como del derecho a la restitución cuando a ello haya lugar o la compensación como medida subsidiaria.

GD-FO-14 V.8 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Bolívar- Carmen de Bolívar Calle 24 #55-51 Barrio Montecarmelo - Teléfono (601) 3770300 Extensión 5301 – Celular 3115614780 – Carmen de Bolívar, - Bolívar, - Colombia www.urt.gov.co Síganos en: @URestitucion **Conforme al marco jurídico descrito, la UAEGRTD mediante la Resolución RB 00032 del 19 de enero de 2023 inició formalmente el estudio de la solicitud de inscripción en el RTDAF asociada al número interno de identificación (ID) 1063739, respecto del predio que se relaciona a continuación: Departamento Bolívar Municipio Cartagena D.T y C. Vereda/corregimiento/barrio Bayunca Nombre del predio/dirección Maguya No. Folio de matrícula inmobiliaria 060 - 54391 Número predial nacional 13001000100000001043500000000 En ese sentido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 761 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 2.15.1.4.12 y 2.15.1.4.23 del Decreto 1071 de 2015, se debe informar a todas las personas que se consideren con derechos de PROPIEDAD, POSESIÓN, OCUPACIÓN O QUE TENGAN ALGÚN INTERÉS sobre el predio referido, del inicio de la actuación administrativa para la inscripción de este en el RTDAF y proceder con la efectiva individualización del predio objeto de solicitud. Dentro de la actuación administrativa adelantada por la UAEGRTD, se evidenció en las diligencias fallidas de comunicación en el predio y**

georreferenciación del mismo, llevadas a cabo el 02 de julio de 2024 y el 05 de noviembre de 2025, la intervención de terceros, a saber, la Fundación Santodomingo y la Fiduciaria Bogotá. Particularmente la Fiducia Bogotá presentó una acción de tutela para que se suspendieran las operaciones misionales en terreno que esta entidad debe ejecutar con relación a la solicitud de restitución de tierras ID 1063739. En efecto, en el desarrollo del proceso administrativo de restitución de tierras que cursa en nuestra entidad se identifica el documento de intervención de la Fundación Santodomingo 1 "Artículo 76. Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente. (…) Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley (…)" (Subrayado fuera de texto). 2 "Artículo 2.15.1.4.1. Resolución que acomete el estudio del caso. Para los efectos del inciso 4° del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, se expedirá el acto administrativo que determina el inicio formal del estudio de la solicitud con base en el análisis previo, el cual contendrá: (…) 5. Comunicación del acto que acomete el estudio del caso. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comunicará el acto que determina el inicio del estudio al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, por el medio más eficaz, de conformidad con lo establecido en el inciso 4° del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 (…)". 3 "Artículo 2.15.1.4.2. De la intervención de quienes se hallen en el predio. El propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro deberá ser informado de la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada o de la iniciación de oficio, para que en el término de 10 días (SIC) a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para aportar la información y documentos que quieran hacer valer dentro del mismo."
GD-FO-14 V.8 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Bolívar- Carmen de Bolívar Calle 24 #55-51 Barrio Montecarmelo - Teléfono (601) 3770300 Extensión 5301 – Celular 3115614780 – Carmen de Bolívar, - Bolívar, - Colombia www.urt.gov.co Síganos en: @URestitucion del 15 de noviembre de 2024 cuya referencia menciona "Oposición de la Fundación Santodomingo – FSD en el proceso de restitución de tierras que versa sobre la denominada "Finca Maguya" en relación con el predio identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria 060 – 74505 ID 106739" suscrito por la profesional del Derecho Lorena Garnica De la Espriella. Esta información fue debidamente incorporada al expediente de la solicitud de restitución de tierras ID 1063739 y será valorada por esta entidad durante el trámite administrativo regido por la ley 1448 de 2011 y el decreto 1075 de 2015 con el propósito de adoptar la decisión de fondo de inscripción o no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Asimismo, se incorporó al expediente del presente trámite administrativo el Derecho de petición radicado por Eker Dony Machado Ariza el diez de diciembre de 2024. Posteriormente, esta Unidad estableció contacto con el señor Santiago Román Durango, coordinador de litigios y resolución de conflictos de la Fundación Santodomingo, para informarle la ruta de acceso al predio y coordinar la diligencia de georreferenciación del mismo, diligencia que se llevaría a cabo entre el 04 y 05 de noviembre de 2025. En efecto, el 17 de octubre de 2025, esta Unidad remitió oficio SB 00393 dirigido a los correos electrónicos lgarnica@veria.com.co; notificaciones@fundacionsantodomingo.org para informarle precisamente las fechas de las diligencias en el predio solicitado. No obstante, la remisión de la información y la disposición de la Unidad para facilitar el trámite con transparencia y respeto al debido proceso de los terceros intervinientes, la Fiduciaria Bogotá S.A, que administra el patrimonio autónomo de la Fundación Santodomingo presentó acción de tutela, presentó acción de tutela el 29 de octubre de 2025. En la acción constitucional referida se solicitó "PRIMERA. AMPARAR los derechos fundamentales de la accionante dado que la Unidad de Restitución de Tierras – Dirección Territorial

Bolívar vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de mi representada, al querer adelantar actuaciones administrativas sin notificación formal ni posibilidad de intervención, defensa de sus intereses o contradicción. SEGUNDA – MEDIDA CAUTELAR: SUSPENDER la realización de las diligencias programadas en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 060315034 denominado "La Catalina", de propiedad del Patrimonio Autónomo identificado en el contrato de fiducia No. 3120593, administrado por la Fiduciaria Bogotá S.A. TERCERA. ORDENAR a la accionada que suspenda la visita agendada para los días 4 y 5 de noviembre hasta tanto notifique a todos los propietarios afectados con dicha diligencia de manera formal y escrita en los términos del Art 7 y 76 inciso 4º de la Ley 1448 de 2011 y demás normas aplicables.

CUARTA. ORDENAR a la entidad accionada – URT- que informe de manera clara y precisa si tiene presupuestado realizar cualquier tipo de diligencia en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 060-315034 denominado "La Catalina", de propiedad de sociedad FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en su calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo identificado en el contrato de fiducia No. 3120593. QUINTA. ORDENAR a la Unidad de Restitución de Tierras – Dirección Territorial Bolívar que, en caso de programar visitas o actuaciones futuras relacionadas con dicho predio, notifique formalmente y con antelación suficiente a mi representada, permitiéndole ejercer su derecho de defensa, contradicción y participación antes de la ejecución de cualquier diligencia. SEXTA. ADOPTAR las demás medidas necesarias para garantizar la protección integral y efectiva de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y propiedad privada de la accionante" La acción constitucional fue declarada improcedente por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena. En efecto, el Honorable Juez fundamentó su decisión estableciendo sobre el particular Por tal motivo, el accionante no hace parte del proceso administrativo, ni tampoco es lo suficiente preciso cuál es su interés dentro del proceso o el predio, por lo que salta de bulto la falta de una presunta afectación alguna, y en palabras de la Corte Constitucional se describe como "(…) la legitimidad en la causa por activa de la acción de tutela se halla, por regla general, en cabeza del titular de los derechos afectados o amenazados. (…)" (Corte Constitucional, Sentencia T-461 del 2021). Al respecto, de los procesos de restitución de tierras, la legitimación en la causa recae en cabeza de los despojados que una vez fueron titulares de los predios o beneficiarios de la restitución (artículo 75 de la Ley 1448 del 2011), y por el otro, los ocupantes, poseedores y titulares de los predios (inciso 4 del art 76 ibidem), por lo que no se acredita dichas calidades dentro del procedimiento bajo Rad. 1063739 por parte del accionante. Y dentro de ese aspecto, el accionante solo relató de manera sumaria que el predio "FINCA MAGUYA" subsume su propiedad, lo cual se echa de menos toda vez que el predio de propiedad del accionante y el inmiscuido dentro del procedimiento administrativo, están individualizados jurídicamente con folios de matrículas diferentes, y que a la vez dicho procedimiento de restitución de tierras apenas está en la etapa de inscripción de los predios, por lo que se están determinando físicamente y jurídicamente los predios objeto del procedimiento, que a la fecha no encuentra vinculación alguna sobre los predios del accionante. Paralelamente al trámite de tutela ejercido por la FIDUCIARIA BOGOTÁ, la URT se dispuso a cumplir su fin constitucional y misional a fin de identificar el predio solicitado en restitución

para garantizar también el debido proceso tanto a los solicitantes como a los terceros intervinientes. Sin embargo, el 04 de noviembre, la diligencia en terreno no se pudo llevar a cabo por cuanto los abogados Sofía Estupiñán y Julio Cesar Castañeda, de

la Fundación y de la Fiduciaria respectivamente, no permitieron el ingreso en el predio pese a las comunicaciones establecidas con anterioridad para la misma. Asimismo, informaron que requerían la resolución de inicio de estudio formal y la delegación de los funcionarios encargados del proceso. Sobre el particular es importante mencionar que el proceso especial de restitución de tierras se rige por el principio de confidencialidad especialmente con relación a los datos personales de las víctimas del conflicto armado en su etapa administrativa de acuerdo con el numeral 5 del artículo ARTÍCULO 2.15.1.4.1. del decreto 1071 de 2015. Particularmente el artículo 76 ordena a la UAEGRTD comunicar a los posibles terceros intervinientes del proceso la existencia de un proceso de restitución de tierras, a fin de que remita la documentación que considere conducente, útil y necesaria para informar su vínculo jurídico y material con el predio Teniendo en cuenta que la etapa administrativa de restitución de tierras no es procedimiento judicial adversarial, esta solamente vincula a la parte solicitante y la UAEGRTD, como administradora del Registro de Tierras, a fin de adoptar la decisión de inscripción o no de la solicitud en el mencionado registro. Lo anterior se lleva a cabo sin perjuicio de comunicar el trámite administrativo a quienes actualmente ejerzan derechos reales sobre los predios solicitados, caso en el cual se comunica la existencia de la solicitud para lo pertinente. En esta etapa del procedimiento, los terceros intervinientes no son parte procesal. No obstante, la documentación, aportes de pruebas e información que aporten es incorporada al acervo probatorio, documentada en los actos administrativos de carácter particular y tenida en cuenta en el respectivo acto administrativo de fondo que la UAEGRTD profiera sobre el particular. Posteriormente, cuando se adopta la decisión de fondo, la UAEGRTD comunica a los terceros intervinientes el sentido de la decisión del acto que decidió la inclusión o no de la solicitud en el Registro de Tierras. Como actualmente, el proceso se encuentra en etapa de pruebas de los hechos que sustentan la solicitud, se requiere identificar con precisión el predio reclamado a fin de garantizar los derechos de terceros intervinientes, investigar con detalle la vinculación con el predio tanto de los solicitantes como de los terceros para adoptar la decisión de fondo más completa posible que en Derecho corresponda. En caso de no llevarse a cabo la diligencia de individualización del predio, el caso continuará en estudio formal. Tal como lo estableció el Juez Primero Civil del circuito de Cartagena "se están determinando físicamente y jurídicamente los predios objeto del procedimiento, que a la fecha no encuentra vinculación alguna sobre los predios del accionante."

En efecto, a fin de esclarecer todas las circunstancias de modo, tiempo y lugar exigidas por el artículo 74 de la ley 1448 de 2011, se requiere individualizar el predio a fin de realizar la investigación completa tanto de la solicitud como de la intervención de los terceros y adoptar la decisión que culmine la etapa administrativa de restitución de tierras. En este mismo sentido, la UAEGRTD dio respuesta al PQRSD radicado 202630050348752 que indaga por el estado del proceso, cuya respuesta se remitió al correo electrónico svargas@veria,com.co. En efecto, tanto la Fundación Santodomingo como la Fiduciaria Bogotá conocen la identificación preliminar del predio solicitado y pueden coadyuvar las diligencias necesarias para su completa individualización a fin de garantizar su derecho al debido proceso para pronunciarse e intervenir con relación a las área de terreno sobre las cuales tenga derechos reales, máxime cuando la identificación preliminar de la solicitud id 1063739 solo abarca una porción específica de los predios actualmente administrados por la FSD. En este orden de ideas se informa a la Fundación Santodomingo y la Fiduciaria Bogotá que la diligencia en el predio, pendiente de llevar a cabo de acuerdo con el artículo 76 de la ley 1448 de 2011, se llevará a cabo el 09 de junio a fin de que el tercero interviniente preste la colaboración necesaria para el cumplimiento de lo dispuesto en la misma ley 1448 de 2011 y en el decreto 1071 de 2015. La diligencia será llevada a cabo por las profesionales Leidy Karina Cruz Neira del área catastral, Rosiris Arrieta

Moreno del área social y Jaime Espinosa Tietjen del área jurídica con acompañamiento de la fuerza pública para garantizar la seguridad del equipo misional de la Dirección Territorial Bolívar de esta entidad. Asimismo, las colaboradoras de esta Unidad delegadas para esta diligencia aportarán las respectivas ordenes de comunicación y de georreferenciación en el predio proferidas por quien suscribe el presente oficio. Atentamente, DANIEL EDUARDO FLOREZ MUÑOZ Director Territorial Bolívar Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas GD-FO-14 V.8 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Bolívar- Carmen de Bolívar Calle 24 #55-51 Barrio Montecarmelo - Teléfono (601) 3770300 Extensión 5301 – Celular 3115614780 – Carmen de Bolívar, - Bolívar, - Colombia www.urt.gov.co Síganos en: @URestitucion Anexos: Sentencia de Tutela proferida por el Juez primero civil de Cartagena; Respuesta a PQR 202630050348752 suscrita por la abogada Sofía Vargas Estupiñán; oficio SB 00393 del 17 de octubre de 2025; Actas de diligencias en terreno no culminadas de 2024 y de 2025. Copia: Ministerio de Vivienda; Procuraduría delegada para la restitución de tierras de Cartagena; Defensoría delegada para la Restitución de Tierras Proyectó: David Rodríguez – Dirección Jurídica VoBo: José Víctor Avila Fontalvo – Dirección Jurídica

Personería Distrital de Cartagena de Indias

Cartagena de Indias D. T. y C., 17 de junio de 2026.

Señores (as),

MÓNICA PATRICIA PAYARES ALMANZA
Defensoría del Pueblo
Regional Bolívar
bolivar@defensoria.gov.co
mpayares@defensoria.gov.co

DANIEL FLOREZ MUÑOZ
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – URT-
Dirección Territorial Bolívar
daniel.florez@urt.gov.co

CC
ENRIQUE JAVIER TORRES GONZÁLES
Administrador Junta de Viviendas Comunal- La Sevillana
lasevillanajuntadevivienda@gmail.com

Asunto: Solicitud de vinculación de la comunidad del Barrio La Sevillana como terceros con interés y ocupantes poseedores de buena fe dentro del trámite de restitución de tierras ID 1063739. Solicitud de designación de defensores públicos y adopción de medidas para la garantía del debido proceso y acceso a la justicia.

Respetados señores:

La Personería Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Personería Delegada para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional, en ejercicio de las funciones previstas en los artículos 118 y 277 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes, se permite poner en conocimiento de sus despachos una situación que demanda especial atención institucional en garantía de los derechos fundamentales de la comunidad asentada en el Barrio La Sevillana, jurisdicción del corregimiento de Bayunca, Distrito de Cartagena.

I. **ANTECEDENTES**

Av. Pedro de Heredia, Pie de la Popa, sector Lo Amador, calle 32 No. 20 C 14.
info@personeriacartagena.gov.co
3114015759
www.personeriacartagena.gov.co

Personería Distrital de Cartagena de Indias

Esta Delegada tuvo conocimiento de las actuaciones adelantadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras dentro de la solicitud de restitución identificada con el ID 1063739, relacionada con el predio denominado "Maguya", identificado con matrícula inmobiliaria No. 060-54391.

Igualmente, esta Personería conoció las manifestaciones elevadas por la Junta de Vivienda Comunitaria del Barrio La Sevillana, integrada por numerosas familias que habitan el referido inmueble desde hace varios años, muchas de ellas reconocidas judicialmente como poseedoras de buena fe y conformadas por población en condición de vulnerabilidad, incluyendo niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y familias de escasos recursos económicos.

La información allegada evidencia que estas familias podrían resultar afectadas por las decisiones que se adopten dentro del proceso administrativo y eventualmente judicial de restitución de tierras, sin que a la fecha cuenten con acompañamiento jurídico especializado que les permita ejercer adecuadamente sus derechos de defensa, contradicción y participación.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto por la dignidad humana, la prevalencia del interés general y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Los artículos 2, 13, 29, 51, 229 y 250 superiores imponen a las autoridades públicas el deber de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, la igualdad material, el debido proceso, la vivienda digna y la protección especial de las personas en condición de vulnerabilidad.

Por su parte, la Ley 1448 de 2011 reconoce la necesidad de garantizar la participación de terceros que acrediten intereses legítimos dentro de los procesos de restitución de tierras, especialmente cuando puedan verse afectados por las decisiones que se adopten en el marco de dichos procedimientos.

La Corte Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial sobre la protección de los denominados "segundos ocupantes" y terceros de buena fe, destacando que las autoridades deben identificarlos, vincularlos oportunamente, garantizar su participación efectiva y adoptar medidas que eviten escenarios de

Av. Pedro de Heredia, Pie de la Popa, sector Lo Amador, calle 32 No. 20 C 14.
info@personeriacartagena.gov.co
3114015759
www.personeriacartagena.gov.co

desprotección social o afectaciones desproporcionadas a sus derechos fundamentales.

III. SOLICITUDES

Con fundamento en lo anterior, respetuosamente se solicita:

PRIMERO. Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras estudie y valore la vinculación formal de la comunidad organizada del Barrio La Sevillana, así como de las familias que la integran, en calidad de terceros con interés legítimo y terceros de buena fe dentro del trámite administrativo de restitución de tierras identificado con el ID 1063739.

SEGUNDO. Que se garantice la participación efectiva de las familias asentadas en el predio objeto de estudio, permitiéndoles aportar pruebas, ejercer contradicción y presentar las observaciones que estimen pertinentes dentro del procedimiento.

TERCERO. Que la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, evalúe y disponga la designación de defensores públicos especializados que asuman la representación judicial y administrativa de la comunidad del Barrio La Sevillana, atendiendo su situación de vulnerabilidad económica y la imposibilidad material de contratar abogados particulares.

CUARTO. Que se implemente una estrategia especial de divulgación, pedagogía jurídica y orientación comunitaria que permita a los habitantes comprender el alcance del procedimiento de restitución de tierras, sus derechos dentro del proceso y los mecanismos de protección disponibles.

QUINTO. Que se priorice el análisis diferencial de las condiciones de vulnerabilidad presentes en la comunidad, particularmente respecto de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores y madres cabeza de familia.

SEXTO. Que se informe a esta Personería Distrital sobre las actuaciones adelantadas frente a la presente solicitud, a efectos de continuar ejerciendo las funciones constitucionales de vigilancia, promoción y protección de los derechos humanos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La intervención temprana de la Defensoría del Pueblo y de la Unidad de Restitución de Tierras permitirá garantizar un adecuado equilibrio entre los derechos de las víctimas

Av. Pedro de Heredia, Pie de la Popa, sector Lo Amador, calle 32 No. 20 C 14.
info@personeriacartagena.gov.co
3114015759
www.personeriacartagena.gov.co

Personería Distrital de Cartagena de Indias

reclamantes de restitución y los derechos fundamentales de las familias que actualmente habitan el predio y que alegan haber actuado de buena fe.

La ausencia de acompañamiento jurídico especializado podría traducirse en una afectación grave al derecho de acceso a la justicia, al debido proceso y a la participación efectiva de una comunidad que manifiesta carecer de los recursos económicos necesarios para asumir su defensa técnica.

En consecuencia, esta Personería considera indispensable la adopción de medidas inmediatas orientadas a garantizar una representación jurídica efectiva y una participación real de la comunidad dentro de las actuaciones administrativas y judiciales que se deriven del proceso de restitución de tierras de referencia.

Para concertación y comunicación con los delegados de la comunidad, se comparten los siguientes datos:

ENRIQUE JAVIER TORRES GONZÁLES
Administrador Junta de Viviendas Comunal
Barrio La Sevillana
Tel: 3126676025
Correo: lasevillanajuntadevivienda@gmail.com

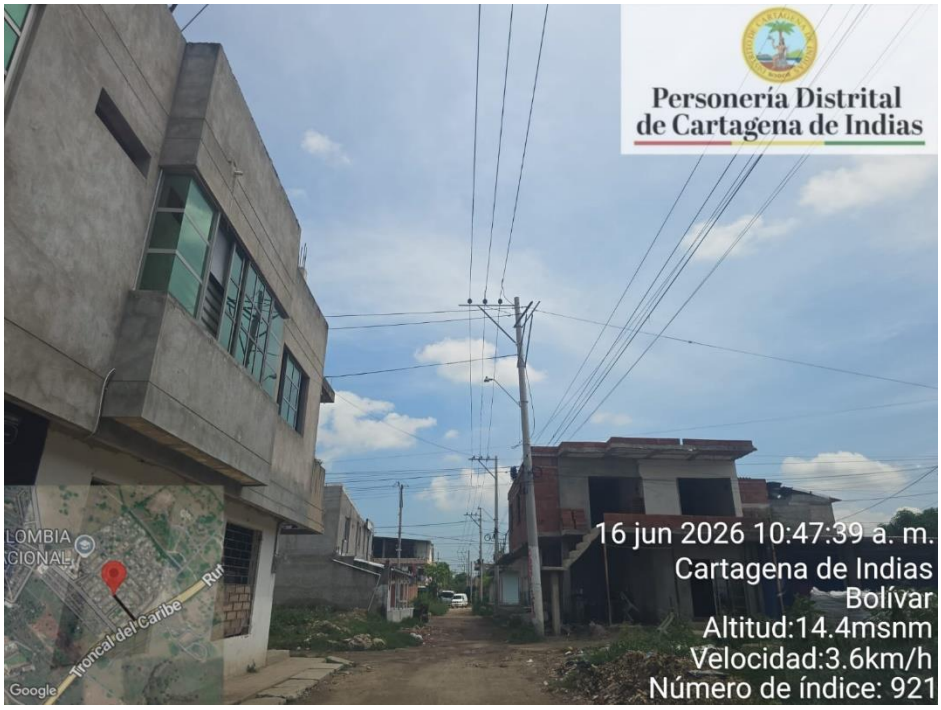
Cordialmente,

MARLON MARIANO YÁNEZ CAMARGO
Personero Delegado para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional
Personería Distrital de Cartagena

Proyectó: Jailyn Peñaranda C.
Revisó: Luis Eduardo Bermúdez.

Av. Pedro de Heredia, Pie de la Popa, sector Lo Amador, calle 32 No. 20 C 14.
info@personeriacartagena.gov.co
3114015759
www.personeriacartagena.gov.co


Personería Distrital
de Cartagena de Indias
16 jun 2026 10:48:21 a. m.
Cartagena de Indias
Bolívar
Altitud:12.7msnm
Velocidad:0.0km/h
Número de índice: 922
Troncal del Caribe
Google


Personería Distrital
de Cartagena de Indias
16 jun 2026 10:47:39 a. m.
Cartagena de Indias
Bolívar
Altitud:14.4msnm
Velocidad:3.6km/h
Número de índice: 921
Troncal del Caribe
Google


Personería Distrital
de Cartagena de Indias
16 jun 2026 10:46:15 a. m.
Cartagena de Indias
Bolívar
Altitud:13.2msnm
Velocidad:0.0km/h
Número de índice: 920
Troncal del Caribe
Ruta N°
Google


Personería Distrital
de Cartagena de Indias
CHATARRERIA
16 jun 2026 10:46:08 a. m.
Cartagena de Indias
Bolívar
Altitud:14.3msnm
Velocidad:0.0km/h
Número de índice: 919
Troncal del Caribe
Ruta N°
Google

	PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA	**Código: GQ-F-003**
	GESTIÓN DE CALIDAD Y MEJORA	**Versión: 5**
	FORMATO DE ACTAS	**Fecha de aprobación (d-m-a): 6/08/2024**

FECHA: 17 junio de 2026	**HORA: 10:30 am**	**PROXIMA REUNION:**

LUGAR: PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS.

NOMBRE DE QUIEN DILIGENCIA: LUIS EDUARDO BERMUDEZ VIVANCO

PROCESO: Personería Delegada para Asuntos de Comunidad y Sujetos de Especial Protección Constitucional.

OBJETIVO: realizar verificación en plataforma **SAMAI** – de la acción popular con radicado **08001-23-33-000-2025-00065-00**- presentada por el sr **CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA**- vinculando al **MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS** – con el fin de realizar preparación para la citada audiencia especial de PACTO DE CUMPLIMIENTO, de manera virtual por medio de la plataforma **MICROSOFT TEAMS el día 18/06/2026 09:00 am**

ACTIVIDAD DEL PLAN DE ACCION #7: Creación y trámite de acciones constitucionales en defensa de derechos colectivos de sujeto de especial protección del distrito de Cartagena.

ASISTENTES:

NOMBRE	CEDULA	ENTIDAD	CARGO
MARLON YANEZ CAMARGO	8852003	PERSONERIA	PERSONERO DELEGADO
LUIS EDUARDO BERMUDEZ VIVANCO	1047437383	PERSONERIA	ABOGADO CONTRATISTA
EDUARDO VELEZ OSPINO	73135122	PERSONERIA	ASESOR EXTERNO
JAILYN PEÑARANDA CASTAÑEDA	1047498364	PERSONERIA	ASESOR EXTERNO
ANDREA GALLARDO	1001900868	PERSONERIA	ASESOR EXTERNO

ORDEN DEL DIA

1. **Revisión de la plataforma SAMAI**
2. **Descarga de expediente de la plataforma**
3. **Análisis del expediente**
4. **Preparación de audiencia**

DESARROLLO

En nuestra calidad de asesores externos de la Personería Distrital de Cartagena de Indias, asignados a la delegada de comunidades y sujetos de especial protección constitucional, dejamos constancia de la revisión y preparación técnico-jurídica para la audiencia que se celebrará de manera virtual el día de mañana, 18 de junio, a partir de las 09:00 a.m.

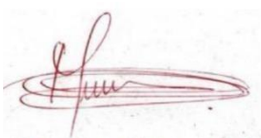
Esta diligencia se enmarca dentro del medio de control de Acción Popular con radicado 08-001-23-33-000-2025-00065-00. Dicho proceso fue promovido por el señor Carlos Manuel Meisel Vergara contra el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS). El eje de nuestra intervención como Ministerio Público será la defensa irrestricta del derecho colectivo a la moralidad administrativa y la participación ciudadana, presuntamente vulnerados por la implementación y el cobro de la Contribución Nacional de Valorización (CNV).

Nuestra postura institucional frente a la audiencia —la cual es producto de la medida cautelar que ordenó suspender el proceso de cobro para garantizar una adecuada socialización— se enfocará en exigir claridad y justificación sobre varios puntos críticos. En primer lugar, requeriremos que se expliquen las falencias denunciadas frente a la ausencia de un censo predial técnico y actualizado. En segundo lugar, pediremos total transparencia en la delimitación de la zona de influencia, la tarifa aplicable y la base gravable. Finalmente, seremos garantes estrictos de que se determine e informe sobre la presencia de comunidades étnicas en el área de afectación del Distrito de Cartagena, a fin de velar por su derecho inalienable a la consulta previa conforme a los mandatos constitucionales y el Convenio 169 de la OIT.

COMPROMISOS		
Actividad	**Responsable**	**Fecha**
Asistir a la audiencia y visibilizar a través de la exposición de la argumentación jurídica correspondiente, junto con los asesores señalados en la presente acta	DR MARLON YANES	18/06/2026

Se dio por terminada esta actividad, habiéndose desarrollado los temas contenidos en esta acta y comprometiéndose las partes a cumplir con los compromisos adquiridos en la misma.

FIRMAS DE LOS ASISTENTES



MARLON YANEZ CAMARGO
PERSONERO DELEGADO.

Señores
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SECCIÓN C
Despacho del Magistrado Jorge Eliécer Fandiño Gallo
E. S. D.

Referencia: Acción popular
Radicado: 08001-23-33-000-2025-00065-00
Demandante: Carlos Manuel Meisel Vergara
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Asunto: Solicitud de aplazamiento de audiencia especial de pacto de cumplimiento

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, mayor de edad, identificado como aparece dentro del expediente de la referencia, actuando en mi calidad de accionante dentro del presente medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, respetuosamente me permito solicitar al Despacho el **aplazamiento y consecuente reprogramación de la audiencia especial de pacto de cumplimiento** fijada para el día **siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026) a las nueve de la mañana (9:00 a.m.)**, de conformidad con las razones que paso a exponer.

Mediante auto de fecha dieciséis (16) de abril de dos mil veintiséis (2026), el Despacho dispuso señalar el día **7 de mayo de 2026, a las 9:00 a.m.**, para llevar a cabo, de manera virtual, la audiencia especial de pacto de cumplimiento prevista en el trámite de la acción popular.

No obstante, para esa misma fecha fui convocado a participar en la **Undécima Sesión Ordinaria Formal Presencial Descentralizada de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial**, programada para el día **jueves 7 de mayo de 2026, a partir de las 8:00 a.m.**, en la ciudad de **San Juan de Pasto, Nariño**, conforme consta en el orden del día expedido para dicha sesión.

La referida convocatoria implica mi presencia en una diligencia institucional previamente programada para la misma fecha y en horario coincidente con la audiencia judicial fijada por este Honorable Tribunal, situación que materialmente me impide asistir en debida forma a la audiencia especial de pacto de cumplimiento dentro del presente proceso.

La solicitud que se eleva no tiene propósito dilatorio alguno. Por el contrario, obedece a una circunstancia objetiva, verificable y ajena a cualquier intención de entorpecer el curso del proceso. En mi condición de accionante, tengo pleno interés en comparecer personalmente a la audiencia especial de pacto de cumplimiento, no solo por tratarse de una etapa central dentro del trámite de la acción popular, sino porque en ella se discute la eventual construcción de fórmulas orientadas a la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

Debe tenerse en cuenta que la audiencia de pacto de cumplimiento prevista en la Ley 472 de 1998 constituye una diligencia de especial relevancia dentro del proceso popular, pues busca propiciar un escenario de diálogo procesal entre las partes, bajo la dirección del juez, con miras a adoptar medidas efectivas, oportunas y adecuadas para la protección de los derechos colectivos comprometidos. Por ello, la presencia del accionante resulta particularmente importante para garantizar el ejercicio material de sus derechos de intervención, contradicción, participación y acceso efectivo a la administración de justicia.

En ese sentido, mantener la diligencia en la fecha actualmente señalada podría afectar mi posibilidad real de intervenir en una etapa procesal sustancial, pese a que la imposibilidad de asistencia se encuentra debidamente justificada en una convocatoria institucional que coincide en fecha y hora con la audiencia judicial.

Por lo anterior, respetuosamente solicito al Despacho que se sirva **aplazar la audiencia especial de pacto de cumplimiento fijada para el 7 de mayo de 2026 a las 9:00 a.m.**, y que, en su lugar, se señale una nueva fecha y hora para su realización, en la que pueda comparecer personalmente y ejercer de manera efectiva mi calidad de accionante dentro del presente trámite constitucional.

Para efectos de sustentar la presente solicitud, me permito aportar como anexos los siguientes documentos:

1. Auto de fecha 16 de abril de 2026, mediante el cual se fija fecha para audiencia especial de pacto de cumplimiento dentro del proceso de la referencia.
2. Orden del día correspondiente a la Undécima Sesión Ordinaria Formal Presencial Descentralizada de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, programada para el jueves 7 de mayo de 2026, a partir de las 8:00 a.m., en la ciudad de San Juan de Pasto, Nariño.

En mérito de lo expuesto, solicito respetuosamente:

PRIMERO: Que se acceda al aplazamiento de la audiencia especial de pacto de cumplimiento fijada para el día siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026), a las nueve de la mañana (9:00 a.m.).

SEGUNDO: Que, como consecuencia de lo anterior, se señale nueva fecha y hora para la realización de la audiencia especial de pacto de cumplimiento, garantizando mi posibilidad de asistencia e intervención como accionante.

TERCERO: Que se tengan como anexos los documentos aportados con este memorial, para acreditar la justa causa que motiva la presente solicitud.

Del Honorable Magistrado,

Respetuosamente,



CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Accionante
C.C. 72357139. de Barranquilla
Correo electrónico: carlos.meisel@senado.gov.co
Teléfono: 3105974392

Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SECCIÓN C

Barranquilla D. E. I. y P. dieciséis (16) de abril de dos mil veintiséis (2026)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado	08001-23-33-000-2025-00065-00
Medio de control	Popular
Demandante	Carlos Manuel Meisel Vergara
Demandado	Ministerio de Transporte y Otros
Tema	Fija fecha pacto de cumplimiento
Magistrado Ponente	**JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**

II. PRONUNCIAMIENTO

El Despacho efectuada la revisión pertinente, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 472 de 1998,

III. RESUELVE

PRIMERO: SEÑALAR el día siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026), a las nueve de la mañana (9:00 AM), a efectos de llevar a cabo de marera virtual la audiencia especial de PACTO DE CUMPLIMIENTO. **Un día antes de la fecha señalada se les indicará la plataforma y el link para ingresar a la diligencia.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO
Magistrado

ORDEN DEL DÍA

PERÍODO LEGISLATIVO 20 DE JULIO DE 2025 – 20 DE JULIO DE 2026.
UNDÉCIMA SESIÓN ORDINARIA FORMAL PRESENCIAL - ACTA No. 11.

Jueves 07 de mayo de 2026

HORA: 8:00 A.M.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión **presidente H. Senador FERNEY SILVA IDROBO, vicepresidente H. Senador ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ;** se propone el Orden del Día para la sesión ordinaria formal presencial descentralizada para el **jueves 07 de mayo de 2026,** a partir de las **8:00 A.M.**, de acuerdo con el artículo 80 de La Ley 5° de 1992,"Reglamento Interno del Congreso"; **sesión que se realizará en el Hotel Morasurco, Salón Tescual, Calle 21 # 41-70 en la ciudad de San Juan de Pasto, Nariño.**

I.

Llamado a lista y verificación del quórum.

II.

Lectura y aprobación del Orden del día.

III.

Citación al ministro del Interior, doctor Armando Benedetti Villaneda; al ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Germán Ávila Plazas; a la ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, doctora Helga Rivas Ardila; al ministro de Salud y Protección Social, doctor Guillermo Jaramillo Martínez; a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctora Irene Vélez Torres; a la ministra de Transporte, doctora María Rojas Mantilla; a la Directora General del Departamento Nacional de Planeación – DNP, doctora Natalia Molina Posso; a la Directora General del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, doctora Mariella Barragán Beltrán.

Invitación al Gobernador del departamento de Nariño, doctor Luís Alfonso Escobar Jaramillo; al Gobernador del departamento del Cauca, doctor Jorge Octavio Guzmán Gutiérrez; al alcalde municipal de San Juan de Pasto, doctor Nicolás Toro Muñoz; a los Congresistas de los departamentos de Nariño y Cauca; al Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – ASOCAPITALES, doctor Andrés Santamaría Garrido; al Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios - FCM, doctor Gilberto Toro Giraldo; al Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos – FND, doctor Didier Tavera Amado; al Director Ejecutivo de la Asociación de Ciudades Intermedias – ASOINTERMEDIAS, doctor Santiago Ospina; a la señora Directora Ejecutiva de Fedesarrollo, doctora Marcela Meléndez; a los Gremios de la producción; Academia y a la Sociedad Civil.

La sesión tiene como propósito socializar la implementación del Acto Legislativo # 03 del 27 de diciembre de 2024. De acuerdo con la Proposición # 05 presentada a consideración de la Comisión por el H. Senador Ferney Silva Idrobo, suscrita por el H. Senador Guido Echeverri Piedrahita, aprobada en la sesión ordinaria del miércoles 25 de marzo de 2026.

IV.

Lo que propongan las H. Senadoras y los H. Senadores de la República.

H. Senador FERNEY SILVA IDROBO.
Presidente

H. Senador ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ.
Vicepresidente

JUAN PABLO PÓRRAS FLORIÁN.
Secretario

Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado: Link y Código QR Canal YouTube

https://www.youtube.com/channel/UC6cJo87j5jeWO3FRuqHnuOA

Carrera 7 N° 8-68 of. 235 tel. 601 3824236/37/42/40 fax 601 3824241 - cot@senado.gov.co

www.senado.gov.co

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SECCIÓN C

Barranquilla D. E. I. y P. siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado	08001-23-33-000-2025-00065-00
Medio de control	Popular
Demandante	Carlos Manuel Meisel Vergara
Demandado	Ministerio de Transporte y Otros
Tema	Reprograma fecha pacto de cumplimiento
Magistrado Ponente	**JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**

II. PRONUNCIAMIENTO

El Despacho una vez efectuada la revisión pertinente, y con la observancia de los trámites surtidos dentro del proceso referido, procede a reprogramar la fecha y hora para la celebración de la audiencia especial de pacto de cumplimiento prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998,

III. RESUELVE

PRIMERO: SEÑALAR el día dieciocho (18) de junio de dos mil veintiséis (2026), a las nueve de la mañana (9:00 AM), a efectos de llevar a cabo de marera virtual la audiencia especial de PACTO DE CUMPLIMIENTO. **Un día antes de la fecha señalada se les indicará la plataforma y el link para ingresar a la diligencia.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO
Magistrado

Barranquilla D. E. I. y P., veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado:	08-001-23-33-000-2025-00065-00
Medio de Control:	Acción Popular
Demandante:	Carlos Manuel Meisel Vergara
Demandados:	Ministerio de Transporte e Invías
Vinculados:	Distritos de Barranquilla y Cartagena, Departamentos de Bolívar y Atlántico - Municipios de Soledad, Malambo, Galapa, Juan de Acosta, Tubará, Piojó, Puerto Colombia y, Santa Catalina
Tema:	Decreta medida cautelar/moralidad administrativa
Magistrado Ponente:	**JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO**

II. PRONUNCIAMIENTO

El Despacho procede a decidir sobre la medida cautelar solicitada por el accionante dentro del proceso referido.

III. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El actor fundamenta su solicitud de medida cautelar en la presunta vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, señalando que la CNV fue implementada sin observar los requisitos legales mínimos. Argumenta que no se elaboró ni publicó un censo predial técnico y actualizado, que la metodología para determinar la base gravable no fue debidamente socializada, y que el proyecto fue presentado como doble calzada, pero en más del 60% fue ejecutado como calzada sencilla.

Así mismo, advierte que no se tuvo en cuenta la presencia de comunidades étnicas y que no se realizó consulta previa conforme al Convenio 169 de la OIT. Sostiene que estos vicios tornan ilegítimo el cobro y ameritan la suspensión de sus efectos.

De acuerdo con la demanda, la CNV fue decretada sin la existencia de un censo predial actualizado, con aplicación retroactiva, sin consulta previa ni socialización adecuada, con una delimitación ambigua de la zona de influencia y con una ejecución parcial de la obra vial que difiere sustancialmente del diseño técnico inicial. El actor alega que dichas deficiencias violan el derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto se incumplen principios de legalidad, equidad tributaria, participación ciudadana, transparencia y destinación específica.

IV. POSICIÓN DE LAS DEMANDADAS Y DEMÁS INTERVINIENTES

A. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS

Se opone a la medida cautelar argumentando que la CNV está legalmente autorizada por la Ley 1819 de 2016 y que los actos administrativos atacados fueron expedidos en ejercicio de su competencia legal. Afirma que se contrató una consultoría experta para la estructuración del proyecto y que los estudios técnicos fueron objeto de revisión interna.

Destaca que la contribución se sustenta en el principio de beneficio general, que no existe desviación del recaudo y que el proyecto beneficia a la región. Además, señala que el actor no aporta prueba suficiente sobre perjuicio irremediable, ni cumple con el juicio de ponderación exigido en el artículo 231 del CPACA para adoptar la medida solicitada.

B. MINISTERIO DE TRANSPORTE

La cartera ministerial alega falta de legitimación por pasiva, al sostener que la responsabilidad recae en INVIAS como sujeto activo de la contribución, en virtud del Decreto 1255 de 2022. Expone que no expidió los actos administrativos cuestionados,

ni participó en su ejecución, por lo cual no puede atribuírsele vulneración al derecho colectivo invocado. Asimismo, indica que la acción popular no constituye el mecanismo idóneo para impugnar actos administrativos, y que no se configura amenaza cierta ni grave a un derecho colectivo.

C. DISTRITO DE CARTAGENA

El Distrito coadyuva la acción popular, el decreto de medida cautelar y presenta un extenso análisis técnico, jurídico y financiero, para determinar que, en su criterio, el cobro de la CNV adolece de ausencia de estudios actualizados de costo-beneficio, ambigüedad en la definición de beneficiarios, ausencia de socialización a nivel distrital, desconocimiento de realidades fiscales de los contribuyentes, posible afectación al principio de equidad tributaria y al principio de buena fe administrativa. Po tal razón, solicita la suspensión de los actos administrativos y la instalación de una mesa técnica para revisar y corregir el procedimiento adoptado.

En apoyo a la solicitud de medida cautelar esgrime además de lo anterior:

Apariencia de buen derecho. Expone que el acto administrativo impugnado no acredita el cumplimiento de requisitos esenciales, como la elaboración y aplicación de un censo predial actualizado, que permita calcular correctamente la tarifa según los beneficios individuales. Pone de presente la falta de estudios técnicos previos y socialización adecuada, especialmente frente a comunidades étnicas afectadas, lo cual vulnera el debido proceso administrativo y la consulta previa.

Periculum in mora. Refiere que el cobro por valorización ya está en curso y genera afectaciones diarias sin certeza de corrección o restitución. Que, si se permite continuar la ejecución del acto, se producirían pagos potencialmente irreversibles, sin garantías de devolución ni reajuste posterior, lo cual puede hacer nugatorio la sentencia de mérito que se dicte.

Juicio de proporcionalidad. Se argumenta que no hay justificación legal ni técnica suficiente para continuar con la aplicación del tributo mientras se define su legalidad.

Acceder a la medida no afecta negativamente el interés público, por el contrario, evita perjuicios y garantiza el respeto al debido proceso.

D. MUNICIPIO DE SANTA CATALINA

Alega falta de cumplimiento de los requisitos legales del artículo 231 CPACA, en especial al no demostrar perjuicio irremediable, ni justificarse de manera razonada el daño al interés público, además que los actos administrativos en su ejecución no generan afectación sino beneficio al municipio en conectividad, desarrollo económico y calidad de vida.

Indica igualmente, que la CNV (Ley 1819 de 2016) se justifica por el beneficio a los predios que reciben mejoras en movilidad, valorización, conectividad, desarrollo económico, acceso a servicios, transporte y calidad de vida.

E. DISTRITO DE BARRANQUILLA

Esta entidad coadyuva las pretensiones del demandante, solicitando la suspensión de las Resoluciones INVIAS 1729 de 2023 y 2615 de 2024, por violación flagrante a los artículos 338 y 363 Constitucionales.

Expuso, como hechos relevantes, que i) El proyecto vial Cartagena–Barranquilla–Circunvalar de la Prosperidad fue anunciado por ANI en 2013 y se desarrolló sin informar a la comunidad sobre un eventual cobro por valorización, ii) Diez años después, INVIAS expidió la Resolución 1729 de 2023 aplicando la CNV, modificada por la Resolución 2615 de 2024 y iii) Se invoca como sustento normativo la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1255 de 2022, normas expedidas con posterioridad al inicio del proyecto.

Violación del principio de irretroactividad tributaria. El acto administrativo aplica un tributo a un proyecto iniciado antes de la vigencia de la Ley 1819 de 2016 y se infringen el inciso final de los artículos 338 y 363 de la Constitución, que prohíben aplicar normas tributarias con efectos retroactivos.

Expedición irregular del acto administrativo. No se cumplió con el artículo 8.8 del CPACA (Ley 1437 de 2011), que exige la participación ciudadana previa en actos generale, afectándose el debido proceso administrativo.

Inaplicabilidad de normas reglamentarias inconstitucionales. Se solicita aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 4.1.1.3.6 del Decreto 1255 de 2022.

La expresión “durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto” contenida en el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, que modifica el artículo 249 de la Ley 1819, dado que estas disposiciones contrarían abiertamente los preceptos constitucionales mencionados.

Violación a la seguridad jurídica y confianza legítima. El cobro no fue socializado oportunamente y afecta derechos consolidados, además el sistema tributario exige legalidad, previsibilidad y equidad, lo que no ocurrió en este caso. En ese sentido, solicita que se suspenda provisionalmente la ejecución de los actos administrativos y, en su momento, se inaplique las normas infra-constitucionales que sirven de fundamento a las resoluciones, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad.

F. MUNICIPIO DE MALAMBO

Señala que, muy a pesar de no haber expedido el acto que contiene la obligación de exigir el cobro de la contribución o valorización a predios ubicados en el proyecto Circunvalar vía la prosperidad, Barranquilla-Cartagena, se acogen estrictamente al principio de legalidad tributaria en Colombia. Resaltó, que no tiene ninguna responsabilidad política y administrativa en el presente caso, por lo que, se atiene a lo que resulte probado y fallado dentro del proceso de la referencia.

Recalcó, que no ha incurrido en acción u omisión que amenacen los derechos colectivos de sus conciudadanos, y no existe ninguna relación de causalidad entre los hechos objetos de esta acción judicial y el actuar del Municipio de Malambo, al no expedir la resolución demandada. Sin embargo, resalta que las medidas adoptadas representan un beneficio para el municipio teniendo en cuenta que impulsan el desarrollo económico

y optimización debido a la mejoría en la conectividad y calidad de vida de los habitantes del municipio al facilitarles el acceso a servicios públicos y acceso más rápido a los municipios vecinos, mejora en el transporte, entre otros.

G. DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

Se alega falta de legitimación en la causa por pasiva, porque carece de competencia frente a las pretensiones señaladas, dado que INVIAS, es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Transporte con autonomía administrativa y patrimonio independiente, entidad que es la llamada a comparecer, porque expidió los actos administrativos objeto de este amparo.

No obstante, considera procedente la suspensión de cualquier acto administrativo que modifique la tarifa o imponga el CNV, pues su expedición afecta, en este caso, derechos de segunda generación – colectivos – y en consecuencia, la entidad se acoge a lo que disponga la autoridad judicial.

H. DEPARTAMENTO DE BOLIVAR

En su intervención, plantea que no se cumplen los presupuestos para decretar una medida cautelar previstos en el artículo 231 del CPACA, además que no se probó la causación de un perjuicio irremediable. Que los argumentos expuestos por el demandante no tienen respaldo probatorio, son alejados de la realidad y no existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

I. MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA.

En su criterio, la medida cautelar solicitada por la parte actora solo menciona escuetamente un recital normativo, imperativo y de diversas solicitudes, sin determinar que daño inminente se debe prevenir o hacer cesar a las comunidades aledañas y supuestos afectados, que de no ser el fallo popular tendría efectos nugatorios, pero sí

induciendo al despacho a un prejuzgamiento sin motivación alguna, así como la solicitud descrita.

V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, en ejercicio de las funciones constitucionales consagradas en los artículos 277 y 280 Constitucionales, y conforme a lo dispuesto por el artículo 303 del CPACA, rindió concepto dentro del trámite de la presente medida cautelar. Su intervención, meticulosa y extensamente motivada, parte del reconocimiento del carácter excepcional de las medidas preventivas, pero resalta que en el presente caso se configuran los supuestos normativos exigidos por el artículo 231 del CPACA para su procedencia.

En primer lugar, se indica que la CNV, en tanto figura tributaria que recae sobre particulares bajo la premisa del beneficio derivado de una obra pública, debe observar estrictamente principios de legalidad, publicidad, equidad, participación, y destinación específica, todos los cuales, a juicio del Ministerio Público, resultan seriamente comprometidos en este caso. Se afirma que los elementos fácticos y normativos aportados por el actor y por intervinientes, como el Distrito de Cartagena, son suficientes para establecer una apariencia de vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

El Procurador pone de presente que no se allegó al expediente soporte técnico que evidencie un censo predial completo y actualizado, ni se acreditó que la socialización de la medida haya incluido todos los municipios y corregimientos vinculados a la zona de influencia. Igualmente, se cuestiona la falta de claridad sobre el mecanismo de asignación del beneficio tributario y la diferencia entre el diseño contractual original (doble calzada) y la ejecución real del proyecto (calzada sencilla en su mayoría), lo que pone en entredicho el principio de equivalencia entre la contribución impuesta y el beneficio recibido.

Asimismo, subraya la necesidad de determinar si existen comunidades étnicas en los territorios afectados, pues de verificarse su presencia y omisión en el proceso de

consulta previa, se configuraría una irregularidad sustancial que comprometería no solo la moralidad, sino la validez misma del tributo.

Con base en estos elementos, solicita decretar la medida cautelar, suspendiendo los efectos de las Resoluciones 1729 de 2023 y 2615 de 2024. Además, recomienda la conformación urgente de una mesa técnica interinstitucional y comunitaria, y la intervención del Ministerio del Interior para efectos de verificar el componente étnico en la zona, y de ser el caso, garantizar los mecanismos de consulta previa conforme al bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional e interamericana. Todo ello sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, pero con el fin de garantizar la eficacia de la eventual sentencia y la protección del derecho colectivo invocado.

VI. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

El Magistrado sustanciador es competente para proferir la presente decisión según lo dispuesto en el numeral 2° literal h) del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, según remisión normativa que hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

PROBLEMA JURÍDICO

La cuestión jurídica central radica en determinar si resulta viable o no conceder la medida cautelar solicitada dentro del marco del proceso referido.

TESIS

Este despacho deberá decretar la medida cautelar preventiva consistente en la suspensión del proceso de cobro de la CNV, con el fin de garantizar que la etapa de socialización se lleve a cabo en el contexto de una audiencia pública conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998. Durante dicha audiencia deberán darse a conocer los aspectos técnicos fundamentales relacionados con la definición de

la zona de influencia, la tarifa aplicable, la base gravable y otros elementos esenciales para determinar el cobro del mencionado gravamen. Esta medida busca prevenir la afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y asegurar que la actuación tributaria se ajuste efectivamente a los principios de publicidad, transparencia y participación ciudadana.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, consagró la facultad, en cabeza del juez, para decretar las medidas cautelares previas que considere necesarias para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

La misma disposición consagra las medidas cautelares que se pueden decretar, entre las cuales, se encuentran: (i) ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; (ii) ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; (iii) obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; y, (iv) ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

Por su parte, el artículo 26 señala que la oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse para evitar: (i) mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; (ii) perjuicios ciertos e inminentes al interés público y, (iii) al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Para el decreto de una de estas medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, el Consejo de Estado, ha precisado que debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales

elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión cuando se disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos[1].

De lo anterior, deviene claro que cuando se trata del decreto de medidas cautelares, se requiere un mínimo de acervo probatorio que permita determinar qué negar la medida resultaría más gravoso para los derechos colectivos que concederla.

DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y DERECHOS CONEXOS

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 colectivos[2].

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 específicos[3].

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

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 2 de noviembre del 2006, Rad.: 15001-23-31-000-2003-00201-01. C.P. Rafael Ostau de Lafont.
[2] 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.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-644 del 31 de agosto de 2011, Exp.: D-8422, M.P. Jorge Iván Palacio.

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 derecho colectivo a la moralidad administrativa encuentra su sustento primario en el artículo 88 Constitucional, que consagra la procedencia de las acciones populares para proteger, entre otros, "los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio público, la seguridad y la moralidad administrativa."

El artículo 209 de la Constitución establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, elementos que configuran la estructura ética y legal del Estado social de derecho.

Es de arraigo Constitucional entenderla moralidad administrativa como un conjunto de valores éticos que orientan el comportamiento de los servidores públicos y de las entidades estatales en el ejercicio de sus funciones, y que está intrínsecamente ligado al principio de legalidad, transparencia, buena fe y responsabilidad pública, siendo un derecho colectivo exigible judicialmente, y no un simple criterio ético subjetivo. Exige que la gestión pública se someta a los principios de honradez, integridad y racionalidad en el gasto.

Es sin duda un derecho colectivo de naturaleza difusa, el cual puede ser vulnerado por acción u omisión, tiene una dimensión preventiva y correctiva y no exige dolo ni daño económico probado, solo irregularidad sustancial objetivamente verificable, estando presente en eventos tales como imposición de tributos sin sustento técnico o sin censo predial válido, e incluso en falta de consulta previa.

DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR VALORIZACIÓN

El artículo 3º de la Ley 25 de 1921 estableció el impuesto directo de valorización como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de

obras de interés público local, gravamen que, a pesar de su calificación de "impuesto" contaba con una destinación específica, pues se dirigía a la atención de los gastos que demandaban dichas obras y se tasaba en proporción al valor de estas según el beneficio que reportaran[4].

Por su parte, el Decreto Legislativo 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente mediante la Ley 141 de 1961, reguló el gravamen de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras, dentro del concepto de beneficio general, para lo cual, en el artículo 2º indicó: *"El Impuesto de valorización podrá distribuirse en la totalidad del área urbana y de la rural o en una parte cualquiera de ésta y aquélla o aisladamente en una u otra. (…)"*. Esta norma mantuvo su vigencia al expedirse el Decreto 1604 de 1966.

Posteriormente, el artículo 1º del Decreto Legislativo 1604 de 1966[5], que con la expedición de la Ley 48 de 1968 pasó a formar parte de la legislación permanente, amplió la cobertura del gravamen a toda clase de obras de interés público que ejecuten la **Nación**, los departamentos, los municipios, los distritos o cualquier entidad de derecho público y que beneficien en menor o mayor medida a los predios.

Según el artículo 9º del citado Decreto 1604 de 1966, la base impositiva de la contribución de valorización corresponde al costo de la obra dentro de los límites del beneficio que la misma produzca, e incluye las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje de imprevistos y hasta un 30% más para gastos de distribución o recaudación.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 2003 declaró inexequible la expresión *"nacionales"* contenida en el artículo 2 del decreto 1604 de 1966, al considerar que se desconocía el principio de legalidad tributaria porque las

[4] El artículo 4º ibídem señaló "La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas obras y al presupuesto y costo de éstas".
[5] 19"Artículo 1º. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización".

asambleas departamentales o los consejos distritales y municipales son los que deben fijar el sistema y el método de la contribución de valorización. Motivo por el cual, determinó que ninguna autoridad administrativa del orden nacional podría fijar la tarifa del tributo.

Posteriormente, fue expedida la Ley 1819 de 2016, que nuevamente incorporó la contribución de valorización, como un gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, para la recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura. Específicamente, en el artículo 249 ibidem encomendó al Gobierno Nacional la tarea de formular un documento CONPES para definir la política para la aplicación de la CNV.

Por su parte, el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria , además de compilar disposiciones reglamentarias vigentes que rigen en el sector de hacienda, desarrolló en la Parte XII, la CNV. Es así como, el artículo 239 de la Ley 1819 de 2016, la define así:

> *"La Contribución Nacional de Valorización es un gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, que se establece como un mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios, generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura, la cual recae sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos".*

El Documento CONPES 3996 del 1 de julio del 2020[6], definió los lineamientos de política pública para la aplicación de la CNV como mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura que recaen sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos. Para ello, se propone desarrollar la CNV para cada sector, a partir de dos etapas: originación e implementación.

[6] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3996.pdf

Figura 1. Proceso de la contribución nacional de valorización



Fuente: Montaña & Consultores Asociados S.A.S & DNP (2019).

(Tomado del Documento CONPES 3996 del 1 de julio del 2020)

En la etapa de **originación**, el sector responsable de la infraestructura califica los proyectos que tengan potencial de generar valorización y aplica la CNV. En la etapa de **implementación**, el administrador tributario despliega las acciones necesarias para distribuir, liquidar, recaudar y cobrar la CNV.

Dentro de la etapa de implementación, está el sub-proceso de socializacion, definido por el CONPES 3996 del 1 de julio del 2020, así:

> *"Segunda actividad: socialización del proyecto de CNV*
>
> *La socialización del proceso de la CNV será un espacio informativo, donde la comunidad tendrá la oportunidad para **participar**, promovido por la entidad designada como administrador de la CNV, en articulación con las entidades territoriales Se convocará a la ciudadanía, los gremios y las asociaciones comunales, ubicados dentro de la zona de influencia para que tengan conocimiento sobre la aplicación y distribución, la destinación del recaudo, la zona de influencia, el beneficio generado por la ejecución del proyecto de infraestructura, y sirvan de canal de comunicación entre el gobierno y la comunidad.*
> *Los procesos de socialización deberán ser desarrollados por el respectivo sector responsable del proyecto de infraestructura sobre el cual se aplica y distribuye la CNV. La socialización con la comunidad debe llevarse a cabo durante la distribución de la CNV hasta las etapas de seguimiento y cierre del proyecto.*

La entidad designada como responsable de administrar la CNV deberá estructurar y llevar a cabo procesos de socialización a través de los cuales se informe, de manera constante y a través de diferentes canales, a la ciudadanía sobre la existencia del proyecto, la formas de pago, los canales tecnológicos para cumplir de manera fácil con el pago de la obligación, el monto a recaudar por concepto de la CNV y de manera puntual, el proyecto sobre el cual se aplica la CNV, señalando sus virtudes y el beneficio que este genera para la población ubicada dentro de la zona de influencia".

A su turno, el Decreto 1255 de 2022, que adicionó Decreto 1625 de 2016, vino a reglamentar íntegramente la CNV del sector transporte, determinando, entre otras cosas, que i) pueden ser sujetos activos de la contribución nacional de valorización el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, y cualquier otra entidad responsable de proyectos de infraestructura del sector transporte (artículo 243 Ibidem), igualmente, ii) incorporó lo correspondiente al Comité de Calificación y Priorización de la contribución nacional de valorización del sector transporte.

El Artículo 4.1.1.3.4. del Decreto 1255 de 2022, dispone:

"El acto administrativo de aplicación del cobro de la Contribución Nacional de Valorización (CNV) del sector transporte, es el acto administrativo que expide el Instituto Nacional de Vías (Invías) donde se contempla el método para el cálculo del beneficio individual para la distribución y liquidación de la Contribución Nacional de Valorización (CNV) por cada proyecto de infraestructura presentado. En este acto administrativo se revisa y/o ajusta la zona de influencia determinada por la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura conforme con lo previsto en el artículo 241 de la Ley 1819 de 2016, se determina la base gravable de que trata el artículo 245 de la Ley 1819 de 2016, y se establece el término para realizar la distribución y liquidación individual de la tarifa de la Contribución Nacional de Valorización (CNV), en desarrollo de lo previsto en el artículo 250 de la Ley 1819 de 2016.
El acto administrativo de aplicación del cobro de la Contribución Nacional de Valorización (CNV) del sector transporte deberá ser publicado en el Diario Oficial.

De acuerdo con la norma, el acto administrativo que aplique el cobro de la CNV, debe obligatoriamente contener: i) el **método para el cálculo del beneficio** individual para la distribución y liquidación de la CNV por cada proyecto de infraestructura presentado, ii) revisar y/o **ajustar la zona de influencia** determinada por la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura (artículo 241

de la Ley 1819 de 2016), iii) determinar **la base gravable (**artículo 245 de la Ley 1819 de 2016), finalmente: iv) establecer el término para realizar la distribución y liquidación individual de la tarifa de la CNV (artículo 250 ibidem)

El artículo 4.1.1.4.1. ibidem, definió la Distribución de la CNV:

> *"La distribución de la contribución nacional de valorización - CNV del sector transporte, es el subproceso a través del cual, el sujeto activo, de acuerdo con el sistema y método de distribución seleccionado en el acto administrativo de aplicación de la contribución nacional de valorización - CNV, determina, mediante acto administrativo, soportado en el respectivo documento técnico que debe hacer parte del acto administrativo frente a cada uno de los predios ubicados en la zona de influencia, los criterios y condiciones para individualizar el beneficio.*
>
> *La actividad de distribución de la contribución nacional de valorización CNV del sector transporte, inicia con la realización de un censo predial donde se definirán plenamente los propietarios o poseedores de los predios, y las circunstancias físicas, económicas, sociales y de usos de la tierra de los predios ubicados en la zona de influencia.*
>
> ***Posterior a la expedición del acto administrativo de que trata el presente artículo, el sujeto activo, deberá agotar el proceso de divulgación o socialización** del proyecto de valorización que se deberá realizar con la comunidad ubicada dentro de la zona de influencia, conforme con los planes de socialización que se establezcan para cada proyecto".*

El Decreto 1255 de 2022 fue modificado por el Decreto 1618 de 2023, para ajustar cinco temáticas a saber, i) reemplazar las referencias que se hacen a INVÍAS para entender por sujeto activo la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura, ii) incluir nuevos sujetos a integrar el Comité de Calificación y Priorización de la CNV del sector transporte, iii) ampliar a un año, el plazo para la implementación de una herramienta de información que permita a la ciudadanía y a cualquier entidad interesada , consultar la información actualizada sobre las obras o proyectos de infraestructura objeto de cobro de la CNV del sector transporte, iv) hacer precisiones sobre el pago en especie en materia de CNV y v) que los censos prediales hechos para la distribución del CNV sea remitido a las autoridades catastrales para su eventual inclusión en sus sistemas.

En cumplimiento de dicha disposición, el Consejo Directivo del INVIAS expidió el Acuerdo No. 02 del 19 de mayo de 2023 que autoriza la aplicación de la CNV del Sector transporte en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad.

A su turno, la misma entidad, expidió la Resolución No. 1729 de mayo 26 de 2023 *"Por medio de la cual se **aplica** el cobro de la Contribución Nacional de Valorización del Sector transporte en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad.".* Esta fue modificada por la Resolución No. 2615 de junio 27 de 2024, en lo relativo a las exenciones y otros aspectos.

Finalmente, fue expedida la **Resolución No. 3856 de agosto 26 de 2024**, *"por medio de la cual se **distribuye** el cobro de la contribución Nacional de Valorización del Sector transporte para el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad y se modifica la Resolución 1729 de mayo de 2023"*

En este, se establece que se analizaron los estudios técnicos adelantados, definiéndose la zona de influencia con información suministrada para el año 2024, por las gestiones catastrales de los municipios ubicados en la zona de influencia, determinando la exclusión del municipio de Luruaco, por carecer de acceso directo al proyecto de infraestructura vial. Igualmente dispuso que la capacidad de pago de las 248.656 unidades prediales era de $3.303.414.471.373, a precios de 2024.

Hace parte integral del aludido acto administrativo, la Memoria Técnica de la Distribución de la CNV Proyecto Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, contentivo de los criterios técnicos y metodológicos que respaldan el cobro de esta Contribución, con énfasis en las herramientas, insumos y técnicas implementadas para la identificación de la zona de influencia, la conformación del censo predial, los valores máximos y mínimos por contribución, la descripción del método de distribución y los criterios del gravamen, de exclusión y de exención, con sus respectivos cálculos y estadísticas.

Finalmente, INVIAS expidió la Resolución No. 5866 de diciembre 11 de 2024, que incorpora un parágrafo al artículo sexto de la Resolución No. 3856 de agosto 26 de 2024, que reza:

ARTÍCULO PRIMERO. Incorporar el siguiente parágrafo al artículo sexto de la Resolución 3856 del 26 de agosto 2024:

*"**PARÁGRAFO. SUJETOS PASIVOS CON CAPACIDAD DE PAGO**. El tope de la liquidación de la Contribución Nacional de Valorización para los propietarios/poseedores, sujetos pasivos con capacidad de pago, es el siguiente:*

Tope capacidad de pago	Predios con destino
Hasta 1 IPU	Habitacional de estratos 1,2,3 y/o 4 e Institucionales
Hasta 2 IPU	Habitacional estrato 5 y/o 6
Hasta 3 IPU	Diferente al habitacional e institucional

La diferencia entre la liquidación individual de la Contribución Nacional de Valorización y el tope capacidad de pago, corresponde a una parte de los recursos invertidos por el estado en la ejecución del proyecto de infraestructura vial Cartagena – Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad configurado como hecho generador; en todo caso, la referida diferencia no corresponde a una Exención o Tratamiento Preferencial ya que estos solo aplican para los sujetos pasivos que no cuentan con capacidad de pago".

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS FRENTE AL MARCO JURÍDICO

El presente proveído resuelve la solicitud de medida cautelar presentada por el accionante dentro de esta acción popular, para proteger el derecho colectivo a la moralidad administrativa, presuntamente vulnerado por las Resoluciones 1729 de 2023 y 2615 de 2024 relacionadas con CNV en el proyecto vial Cartagena–Barranquilla–Circunvalar de la Prosperidad.

Se reitera que, según el artículo 144 del CPACA, en casos de actos administrativos que vulneren derechos colectivos, la acción popular puede buscar protección, sin embargo, el juez no puede anular tales actos, sino solo adoptar medidas para detener la amenaza o vulneración.

La Corte Constitucional ha señalado que la acción popular es un mecanismo independiente que protege bienes jurídicos distintos a los que atienden los jueces ordinarios y no sustituye otros medios judiciales. Además, no permite que el juez popular anule actos administrativos o contratos, sino que solo actúa como garante de derechos colectivos, sin ejercer funciones jurisdiccionales como los jueces administrativos[7].

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

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, 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 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 cargo[8].

[8] 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.

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 administrativo mira la validez del acto colectivo.

Pues bien, la Sala pone de presente que ante el Consejo de Estado se tramitan dos demandas de nulidad bajo los radicados 11-001-03-27-000-2024-00054-00 (29160) y 11-001-03-27-000-2024-00049-00 (29100), que controvierten la legalidad de la Resolución No. 1729 de mayo 26 de 2023, y que se encuentran en estudio para ser acumuladas, así como resolver la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto aludido.

No obstante, a pesar de que el juez constitucional no tiene la facultad para suspender los efectos jurídicos de un acto o anularlos, si podrá adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado con el acto que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto[9].

Expuesto lo anterior, cabe precisar que en la presente demanda se solicita, como medida cautelar, ordenar a la Nación – Ministerio de Transporte – INVIAS, la cesación inmediata de la actuación tendiente a darle cumplimiento a la Resolución No. 1729 de 2023, modificada por la Resolución No. 2615 de 2024, hasta que haya decisión de fondo sobre lo pretendido en esta acción popular y, sin detrimento que se vayan dinamizando mesas de trabajo, estudios técnicos y participación de expertos, autoridades regionales y la ciudadanía, a fin de encontrar una solución menos lesiva para los afectados y el servicio público que se pretende garantizar.

Asimismo, se solicita que las entidades involucradas verifiquen e informen sobre la existencia de comunidades étnicas en las áreas afectadas, con el fin de garantizar que estas sean consultadas y se determine adecuadamente el impacto que podrían sufrir frente a las decisiones relacionadas con la contribución de valorización.

[9] Ibidem

Esto cobra especial relevancia considerando que, en el proceso de cobro de CNV, la metodología utilizada para determinar su valor no ha sido debidamente socializada. Adicionalmente, en la base gravable se ha asumido que la obra corresponde a una doble calzada, cuando en realidad el 65% de esta corresponde a calzada sencilla.

Pues bien, para resolver la medida cautelar, la Corporación considera menester puntualizar previamente, a instancia de la réplica hecha por INVIAS, en cuanto la solicitud carece de carga argumentativa, que, el juez de la acción popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, debido a que no le es dado limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas por las partes[10].

Lo anterior, por cuanto las disposiciones de la Ley 472 de 1998 le exigen tomar todas las medidas que sean necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos e intereses colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados e incluso restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible, como efectivamente lo exigen los artículos 88 constitucional, 2º y 34 de la citada ley.

Así lo ha considerado el Consejo de Estado[11]:

> *En esa línea, huelga concluir que, en el caso de la protección de la moralidad administrativa, la congruencia del fallo no se establece por las pretensiones y la causa petendi únicamente, si se considera que* ***i) en tanto el actor popular no detenta la disposición del derecho colectivo invocado, no resulta posible que al formular las peticiones y motivos en que funda el amparo solicitado, el particular renuncie o imponga límites al juez en las medidas que demanda la protección de la moralidad administrativa; y ii) el juez de la acción popular lejos de ser protector de los intereses particulares del actor, es el principal garante de la eficacia de la moralidad administrativa****, como lo demanda el artículo 2° constitucional.*
>
> *Desde luego, esa amplia competencia del juez de la acción popular no implica que no esté obligado a observar el debido proceso constitucional, pero el núcleo de este derecho frente a la protección del principio de la moralidad administrativa, se centra principalmente en las ritualidades propias del trámite, del decreto, práctica y derecho a controvertir las pruebas y en las medidas requeridas para la protección de los derechos o intereses colectivos en juego.*

[10] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de diciembre de 2013, Rad.: AP-76001233100020050213O-01, C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo,
[11] Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 29 de mayo de 2014, Rad.: 11001032600020130005300 (46.992), C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo

Asimismo, también es conveniente precisar que, en este tipo de juicios, es desproporcionado, y contrario a su naturaleza, que se ponga exclusivamente en cabeza del actor popular la carga de la prueba, orientada a la eficacia de un derecho que no es suyo. Máxime, cuando, como en este caso, se trata de información en poder de las demandadas; amén de que sobre el juez popular gravita fundamental la protección de los derechos de que se trata.

Precisado lo anterior, conviene iterar que el juicio de moralidad sobre la administración pública se orienta a la sujeción de los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones de la administración con el interés general, esto es que las funciones y deberes de las entidades públicas no se utilicen con fines distintos o contrarios a los estatales.

Una vez analizadas las disposiciones dictadas por el sujeto activo del CNV, el Despacho advierte que el proceso para su cobro se encuentra en la segunda etapa – implementación – dentro del subproceso de socialización. Se señala en la página web[12] *"Contribución Nacional de Valorización en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad"* que desde el 7 de diciembre de 2024 se ha venido divulgando la información relacionada con el gravamen, a través de entrega de plegables, reuniones en los distintos municipios, dando a conocer las bases jurídicas que sustentan la contribución, así como la verificación y actualización del censo predial.

Sin embargo, para este Despacho, aun cuando estas iniciativas responden al propósito de divulgación, lo cierto es que el carácter, enfoque y dimensión del cobro de la CNV, además que para el efecto estén involucradas pluralidad de entidades territoriales, con características socio-económicas diferenciables, exige que la socialización sea no solo de los beneficios, sino también, y de manera muy explicita, lo relacionado *"la aplicación y distribución, la destinación del recaudo, la zona de influencia*.

[12] https://valorizacion.invias.gov.co/fechas.php

El sub-proceso de socializacion, como está concebido en el CONPES 3996 del 1 de julio del 2020, exige una oportunidad para que la comunidad tenga conocimiento "*sobre la aplicación y distribución, la destinación del recaudo, la zona de influencia, el beneficio generado por la ejecución del proyecto de infraestructura, y sirvan de canal de comunicación entre el gobierno y la comunidad",* para cuyo cumplimiento de manera eficiente, es menester del desarrollo de escenarios verdaderamente participativos, donde puedan ser consideradas las observaciones que tengan los destinatarios de la medida, aunque esto no implique, necesariamente que sean acogidas.

Como quedó evidenciado del recuento normativo precedente, tanto el acto administrativo de aplicación, como el de distribución, contentivos a su vez de aspectos medulares como la delimitación de la zona de influencia y capacidad de pago de los contribuyentes, se encuentran erigidos en estudios socio económicos y elementos técnicos que, para su conocimiento y entendimiento por parte de los destinatarios, exigen de mecanismos idóneos eficaces.

De allí que, para el Despacho sustanciador, sea procedente el decreto de medida cautelar consistente en que la socialización se haga en el marco de un mecanismo idóneo de participación ciudadana, como es la audiencia pública de que trata el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, en tratándose de una acción propicia para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

De hecho, el Consejo de Estado[13], para resolver la legalidad de un acuerdo que autorizaba el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y respecto del cual se había previsto el deber de socializar el proyecto antes de su aprobación, se refirió a la idoneidad de las audiencias públicas, con miras a brindar información sobre los contenidos de la respectiva iniciativa normativa, así:

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 15 de noviembre de 2019, Rad.: 25000-23-24-000-2012-00023-01, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés

"(…) La audiencia pública es un espacio de participación ciudadana, propiciado por la administración pública, en el cual las personas naturales o jurídica y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas[14] .
De esa forma, la audiencia pública, como mecanismo de participación ciudadana, parte de la convocatoria de las entidades públicas y de la facilitación de un espacio propicio para dar a conocer a la sociedad una determinada iniciativa, o para informar sobre su gestión, explicar, consultar o discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad[15], permitiendo el seguimiento y evaluación de sus compromisos, planes y programas".

En este contexto, la adopción de esta decisión debe garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos. Aunque la Ley 1819 de 2016 y sus decretos reglamentarios no contemplan expresamente la realización de una audiencia pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, con el fin de dar a conocer el proyecto a los contribuyentes, la Sala no puede ignorar que el propio Documento CONPES 3996 del 1 de julio de 2020 establece que la socialización debe funcionar como un *"canal de comunicación entre el gobierno y la comunidad"*.

Por tal razón, la divulgación llana del proceso, en los términos en que se ha venido desarrollando, inhibe la interlocución, en especial la interpelación de los componentes técnicos basamentos del cobro (zona de influencia, caracterización de los posibles destinatarios de la medida, capacidad de pago, etc.), como se acusa en el libelo introductorio, omisión que, a la postre, afecta el principio de moralidad administrativa en su dimensión objetiva y participativa.

Máxime si el artículo 8, numeral 8 del CPACA impone el deber de brindar al público información *"completa y actualizada",* y establece que *"para el efecto, deberán señalar el **plazo** dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público".* Sin embargo, no obra prueba en el expediente que permita acreditar que se hayan fijado términos y condiciones que garanticen un verdadero diálogo e

[14] Concepto tomado de la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas: https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/138-espanol/831-ique-es-una-audienciapublica-a-la-ciudadania
[15] Artículo 33 de la Ley 489 de 1998

intervención ciudadana, al disponer el artículo 3° constitucional que la función administrativa, se desarrolla entre otros principios con el de participación.

La medida preventiva se hace aun más relevante, al no evidenciarse un proceso robusto de socialización previa sobre la capacidad de pago de los beneficiarios afectados, considerándose limitada la participación comunitaria en la validación de este elemento, como lo exige la contribución que pretende cobrarse, lo cual pone en entredicho los principios de publicidad, transparencia y participación, consagrados en el artículo 3, numerales 6, 8 y 9 del CPACA.

Sumado a ello, el concepto del Ministerio Público refuerza el criterio de procedencia de la medida cautelar como mecanismo preventivo de protección. La ponderación entre los intereses involucrados favorece al derecho colectivo, pues el perjuicio derivado de un cobro indebido masivo sería de difícil reparación y podría socavar la confianza pública en la legalidad tributaria, lo cual justifica la intervención provisional de esta jurisdicción.

La medida cautelar solicitada no implica prejuzgamiento sobre la legalidad definitiva del acto, pero constituye un instrumento indispensable para evitar la consumación de un perjuicio de difícil o imposible reparación, tanto para los sujetos pasivos del tributo como para la legitimidad institucional del Estado.

Por tanto, este Despacho concluye que en el presente caso se configura plenamente el presupuesto de procedencia del artículo 231 del CPACA, y que el interés general demanda la adopción inmediata de medidas preventivas que inhiban el cobro del tributo, mientras se surte el análisis de fondo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar solicitada dentro de la presente acción, por las razones expuestas en esta providencia. Por tanto, se dispone:

1.1. **CESAR** el proceso de cobro de la CNV, en el marco del proyecto de infraestructura vial Cartagena–Barranquilla–Circunvalar de la Prosperidad.

1.2. **ORDENAR** al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para que surta el subproceso de socialización del cobro de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad (Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará), mediante el mecanismo de participación ciudadana de audiencia pública informativa, prevista en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, y que constará del siguiente procedimiento:

1.2.1. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) convocará a todas las entidades públicas y privadas, organizaciones sociales, gremiales y a la ciudadanía afectada por el cobro del gravamen, para que participen en audiencias públicas. Estas audiencias tienen como objetivo dar a conocer los criterios y elementos técnicos que definen la distribución y liquidación de la CNV. Entre estos elementos se incluyen los estudios socioeconómicos, el método para calcular el beneficio individual, la zona de influencia, la capacidad de pago, la base gravable, así como cualquier otro aspecto relacionado con el cobro del tributo.

En la convocatoria se prevendrá a sus destinatarios los temas materia de socialización en las audiencias públicas, así como su orden, agenda, etapa y cronograma de actividades correspondientes.

La convocatoria será por el término de dos (2) meses y será publicada por un medio de comunicación nacional, un medio de comunicación local, la página oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en las páginas institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará.

1.2.2. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS), en un plazo máximo de tres (3) meses, llevará a cabo las audiencias públicas mencionadas en el numeral anterior en cada uno de los Distritos y Municipios que conforman la zona de influencia donde

se aplicará el cobro de la CNV: Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará. Durante estas audiencias, se presentará a los asistentes un informe detallado sobre los criterios utilizados para la distribución y aplicación del tributo, tal como se explicó en el numeral 1.2.1 del presente documento.

El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) deberá poner a disposición de los participantes medios impresos o digitales (v. plegables, códigos QR´S, etc.) que haga posible la consulta de la información que será socializada en las audiencias púbicas.

El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) podrá incluir la realización de talleres o mesas de trabajo con los grupos y organizaciones de ciudadanos participantes de las audiencias públicas, que permitan la interlocución y el diálogo sobre los temas relacionados con el cobro de la CNV.

Las audiencias públicas se realizarán en las jornadas o días que sean necesarios para abordar toda la temática que fue previamente definida en la agenda, conforme a las pautas dadas en la presente providencia.

La realización de las audiencias públicas será presencial, permitiendo igualmente la conexión remota de todos los interesados. Para el efecto, se publicará el enlace para acceder de manera virtual, con una antelación no inferior a tres días, en la página oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en los sitios web institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará.

1.2.3. Una vez agotado íntegramente el orden, cronograma y temática establecidos en el numeral anterior, dentro de los dos (2) meses siguientes a la culminación de las audiencias públicas, **cualquier persona natural y jurídica interesada podrá presentar réplica, alegación y cualquier observación** a los estudios socio económicos y demás elementos técnicos definitorios para la distribución y liquidación de la CNV. Para el efecto, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) dispondrá de un buzón electrónico, para su recepción.

El término otorgado será contabilizado de manera separada por cada una de las audiencias públicas a celebrarse en las entidades territoriales referidas.

La oportunidad para presentar las observaciones, el plazo y canales de recepción serán publicados, dentro del plazo anteriormente señalado, en la página web oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en los sitios web institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará.

1.2.4. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) tendrá dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del plazo descrito anteriormente, para elaborar el informe final sobre el desarrollo de las audiencias públicas relativas al cobro de CNV. En dicho informe, INVIAS deberá pronunciarse de manera explícita sobre las réplicas, alegaciones y cualquier otra observación presentada oportunamente. Asimismo, en caso de ser necesario, se indicarán los compromisos y ajustes que se llevarán a cabo.

En todo caso, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) adoptará la decisión que, a su criterio, mejor sirva al interés general, conforme a lo establecido en el artículo 8.8 del CPACA.

1.2.5. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) **realizará un cronograma y/o agenda para realizar la socialización del cobro de la CNV**, en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, en los términos descritos anteriormente. Este cronograma será publicado tanto en la página web oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en los sitios web institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará, hasta tanto culmine su desarrollo.

1.3. **ORDENAR** al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) que, satisfecha cada una de las etapas del proceso de socialización del cobro de la CNV, según lo dispuesto en la presente providencia, remita al expediente de la referencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la culminación de cada etapa, los documentos o registros

que acrediten dicho cumplimiento, con el fin de hacer seguimiento a las órdenes impartidas anteriormente.

1.4. **ORDENAR** a los Distritos de Barranquilla y Cartagena, así como a los Municipios de Santa Catalina, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará, que realicen en sus respectivos sitios web institucionales las divulgaciones ordenadas en la presente providencia, durante los términos establecidos anteriormente, previo suministro del texto o archivo a publicarse, por parte del Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

1.5. Por Secretaría, **SURTIR** las notificaciones de rigor, además de actuaciones necesarias para que la presente decisión sea publicada en la página web oficial de la Rama Judicial, para su conocimiento y amplia divulgación a los interesados.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO
Magistrado Tribunal
008
Tribunal Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO

SALA DE DECISIÓN ORAL "C"

Barranquilla D. E. I. y P., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado:	08-001-23-33-000-2025-00065-00
Medio de Control:	Popular
Demandante:	Carlos Manuel Meisel Vergara
Demandado:	Ministerio de Transporte e Invias
Magistrado Ponente:	**JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO**

II. PRONUNCIAMIENTO

Estudiada en su integralidad la demanda para efectos de decidir sobre su admisión, el Despacho encuentra que reúne los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, razón por la cual, se procederá a su admisión.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la acción popular interpuesta por Carlos Manuel Meisel Vergara contra el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías.

SEGUNDO: A costa del demandante **INFORMAR** a la comunidad a través de un medio masivo de comunicación –prensa o radio- a la comunidad, que, en el Tribunal Administrativo del Atlántico, se adelanta una acción popular con radicado 08-001-23-33-000-2025-00065 impetrada por Carlos Manuel Meisel Vergara contra el Ministerio de Trasporte y el Instituto Nacional de Vías, para lo cual se le otorgará el término de diez (10) días siguientes a la notificación de este auto para que aporte la constancia respectiva.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al representante legal del Ministerio de Transporte, o quien haga sus veces.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al representante legal del Instituto Nacional de Vías, o quien haga sus veces.

QUINTO: VINCULAR por tener interés directo en las resultas del presente proceso a los Distrito de Barranquilla y Cartagena y, a los Municipios de Soledad, Malambo, Galapa, Juan de Acosta, Tubará, Piojó y, Santa Catalina.

SEXTO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público.

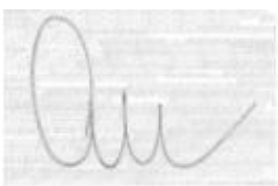
SÉPTIMO: NOTIFICAR a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

OCTAVO: NOTIFICAR personalmente al Defensor del Pueblo, en virtud del inciso 2º del artículo 13 de la Ley 472 de 1998.

NOVENO: CORRER TRASLADO a los demandados y vinculados por el término de diez (10) días para que contesten la presente acción, informándole que tiene derecho a solicitar pruebas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998.

DÉCIMO: NOTIFICAR esta providencia a los demandantes por estado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO
Magistrado Tribunal
008
Tribunal Administrativo del Atlántico

Cartagena D.T. Y C. Cartagena 17 de junio de 2026

Señora
JUEZ QUINTO LABORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
Cartagena de Indias D. T. y C.

Referencia: Acción de tutela Rad. 2026-10086
Accionante: Empresa Comunitaria Nativos Activos, representada por la señora Mirna Valencia Castro
Accionados: Agencia Nacional de Tierras – ANT y Ronald Iván Muñoz González
Vinculado: Personería Distrital de Cartagena de Indias
Asunto: Informe de tercero vinculado y concepto jurídico con enfoque étnico-territorial, rendido en calidad de agencia del Ministerio Público.

Respetada señora Juez:

La Personería Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Personería Delegada para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional, representada para estos efectos por Marlon Mariano Yánez Camargo, en atención al auto admisorio proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, se permite rendir informe en calidad de tercero vinculado y agencia del Ministerio Público, bajo los principios de imparcialidad, defensa del orden jurídico, guarda de la Constitución, protección de los derechos fundamentales y acompañamiento preventivo a comunidades y sujetos de especial protección constitucional.

El presente informe no constituye coadyuvancia automática de ninguna de las partes, ni prejuzgamiento sobre la legalidad definitiva de los actos administrativos o contractuales cuestionados. Su finalidad es aportar al despacho un concepto jurídico-institucional que permita valorar, con enfoque constitucional, étnico, territorial, ambiental y diferencial, si de los hechos narrados, de la contratación denunciada y de las pruebas allegadas al expediente se desprenden afectaciones actuales o inminentes a los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad negra, afrodescendiente e isleña que promueve el amparo constitucional.

- **. Alcance de la intervención de la Personería Distrital**

La Personería Distrital de Cartagena comparece en este trámite en virtud de su vinculación judicial y de sus funciones constitucionales y legales como órgano del Ministerio Público en el ámbito territorial. En consecuencia, su actuación se orienta a:

Presentar un análisis jurídico objetivo sobre los hechos relevantes del caso.
Solicitar al despacho que la controversia sea valorada con enfoque étnico-territorial, dada la posible afectación de una comunidad negra, afrodescendiente e isleña históricamente asentada en el Archipiélago del Rosario.
Examinar la necesidad de verificar el cumplimiento de las reglas de administración de bienes baldíos insulares previstas en el Acuerdo 262 de 2023 de la Agencia Nacional de Tierras.
Pedir que se identifiquen posibles afectaciones a los derechos fundamentales de los accionantes, especialmente en relación con el debido proceso administrativo, participación efectiva, mínimo vital, trabajo, confianza legítima, igualdad material, permanencia territorial, protección ambiental y protección reforzada de comunidades

históricamente vulnerables.
Dejar expresa constancia de que la Personería no actúa como parte interesada en la controversia contractual, sino como garante de la Constitución, la ley y los derechos fundamentales comprometidos.

- **. Síntesis constitucional del asunto sometido a estudio**

De los hechos narrados en la acción de tutela se advierte que la Empresa Comunitaria Nativos Activos, representada por la señora Mirna Valencia Castro, manifiesta estar conformada por comunidad isleña asentada históricamente en Isla Grande, Archipiélago del Rosario, y afirma haber desarrollado actividades comunitarias, económicas, ambientales y de sostenimiento familiar alrededor del proyecto denominado Eco Hotel La Cocotera.

La controversia constitucional surge, principalmente, por la actuación de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, relacionada con la administración y eventual entrega en arrendamiento del predio baldío insular denominado Eco Hotel La Cocotera a un tercero particular, señor Ronald Iván Muñoz González, en virtud de la Resolución No. 202643000012736 del 26 de enero de 2026 y del procedimiento contractual correspondiente.

La accionante sostiene que la decisión administrativa y contractual podría ocasionar la sustitución abrupta de un operador comunitario histórico, la afectación de inversiones realizadas, la pérdida de fuentes de trabajo, el debilitamiento del tejido social isleño, la afectación del mínimo vital de familias vinculadas al proyecto y la ruptura de expectativas legítimas presuntamente generadas por actuaciones institucionales de la ANT.

Esta Personería considera que el caso no debe ser reducido únicamente a un conflicto contractual o patrimonial, pues involucra posibles dimensiones constitucionales de especial relevancia: territorio insular, comunidad negra e isleña, economía comunitaria, protección reforzada de sujetos históricamente vulnerables, deber de participación efectiva, administración de baldíos reservados de la Nación, protección ambiental del Archipiélago del Rosario y límites constitucionales de la actuación administrativa cuando puede producir efectos de desplazamiento económico o ruptura comunitaria.

- **. Enfoque étnico-territorial aplicable**

El enfoque étnico-territorial exige que toda autoridad judicial o administrativa valore los hechos no solo desde la titularidad formal del bien o desde la legalidad abstracta del contrato, sino desde la relación histórica, cultural, económica, ambiental y comunitaria que los pueblos y comunidades étnicas mantienen con el territorio.

En el presente asunto, el despacho debe verificar si los accionantes hacen parte de una comunidad negra, afrodescendiente o isleña con presencia histórica en Isla Grande y si el proyecto Eco Hotel La Cocotera ha sido, según se alega, un eje de subsistencia, trabajo, economía solidaria, conservación ambiental y organización comunitaria. De ser así, cualquier decisión estatal que tenga la potencialidad de sustituir de manera abrupta esa relación material con el territorio debe superar un estándar reforzado de motivación, participación, proporcionalidad, transparencia y valoración de impactos.

La Constitución Política reconoce el carácter pluralista del Estado colombiano, protege la diversidad étnica y cultural, impone a las autoridades el deber de garantizar la igualdad material y exige que las actuaciones administrativas respeten el debido proceso, la buena fe, la confianza legítima, la dignidad humana, el trabajo, el mínimo vital, el ambiente sano y la participación efectiva en decisiones que puedan afectar de manera directa o significativa a comunidades históricamente vulnerables.

En tal sentido, el análisis judicial debe preguntarse, como mínimo:

a) si la ANT identificó la presencia de una comunidad negra, afrodescendiente o isleña en el área de influencia del predio;
b) si valoró las formas de economía comunitaria existentes;
c) si examinó los impactos sociales, económicos, culturales y ambientales derivados de la sustitución del operador comunitario;
d) si aplicó medidas afirmativas en favor de las comunidades nativas asentadas en territorio insular;
e) si garantizó escenarios reales de información, participación, contradicción y socialización;
f) si tuvo en cuenta la solicitud o presencia del Consejo Comunitario Afrodescendiente de Orika-Islas del Rosario;
g) si existía una expectativa legítima generada por visitas, comunicaciones, requerimientos o actuaciones previas de la administración;
h) si la decisión contractual produjo o puede producir afectación al mínimo vital, al trabajo o a la permanencia territorial de familias isleñas.

- **. Estudio del Acuerdo 262 de 2023 y su relevancia para el caso**

El Acuerdo 262 de 2023, expedido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, establece el reglamento para que la ANT administre los bienes baldíos de la Nación y reserva territorial del Estado identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación.

Dicho acuerdo no puede leerse como una autorización puramente discrecional para contratar con cualquier tercero sin consideración del contexto territorial. Por el contrario, su contenido impone a la ANT una administración pública calificada, orientada por criterios de legalidad, conservación ambiental, participación, apoyo comunitario, desarrollo territorial y medidas de acción afirmativa a favor de comunidades nativas asentadas en territorios insulares.

En ese marco, resulta necesario que el despacho verifique los siguientes puntos:

1. Objeto y ámbito de aplicación

El Acuerdo 262 de 2023 tiene por objeto adoptar modalidades de contratación para apoyar la administración y otorgar derechos de aprovechamiento y uso sobre predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. Por ello, el contrato de arrendamiento sobre el predio Eco Hotel La Cocotera debe examinarse no solo desde el Estatuto General de Contratación Pública, sino también desde el régimen especial de baldíos insulares.

En consecuencia, el juez constitucional debe verificar si el procedimiento adelantado por la ANT fue compatible con la naturaleza insular, ambiental y comunitaria del territorio.

2. Medidas afirmativas a favor de comunidades nativas asentadas en territorio insular

El acuerdo exige que las actividades desarrolladas bajo los contratos o convenios incluyan medidas de acción afirmativa en favor de comunidades nativas asentadas en territorio insular. Esta previsión es de especial importancia para el caso, pues la

accionante afirma que la comunidad isleña vinculada a Nativos Activos tenía relación material, económica y comunitaria con el proyecto.

Así las cosas, el despacho debe requerir a la ANT para que indique de manera precisa:

a) cuáles fueron las medidas afirmativas incorporadas en el proceso contractual;
b) si se hizo caracterización de la comunidad nativa o afrodescendiente potencialmente afectada;
c) si se identificaron familias beneficiarias o dependientes del proyecto;
d) si se consultó o informó al Consejo Comunitario de Orika;
e) si se evaluó la alternativa de formalización, transición o participación de la comunidad accionante;
f) si el contrato con el tercero incluyó obligaciones concretas de apoyo comunitario, conservación de tradiciones, protección del tejido social y generación de beneficios para la comunidad residente.

3. Obligaciones del contratista

El Acuerdo 262 de 2023 prevé obligaciones para los contratistas relacionadas con la custodia e integridad del predio, el cumplimiento de normas ambientales, el desarrollo de usos legalmente permitidos, la conservación de tradiciones y costumbres de la comunidad residente en el territorio, y el desarrollo de planes de participación y apoyo a las comunidades.

Desde esta perspectiva, la existencia de un contratista particular no es, por sí misma, contraria al orden jurídico. Lo que debe verificarse es si la selección del particular se realizó con observancia de los principios de transparencia, objetividad, igualdad, publicidad, selección conforme a reglas previas, enfoque territorial y protección especial de comunidades asentadas en el territorio.

También debe verificarse si el contrato celebrado o proyectado contiene obligaciones expresas y exigibles frente a la comunidad local, o si, por el contrario, se limitó a otorgar el aprovechamiento económico del bien sin prever medidas de transición, compensación, participación, protección del mínimo vital o sostenibilidad comunitaria.

4. Mejoras, adecuaciones e inversiones

El Acuerdo 262 de 2023 establece que las mejoras y adecuaciones requieren autorización previa y expresa de la ANT y de las autoridades competentes cuando corresponda. Esta regla debe ser examinada con equilibrio constitucional.

Por un lado, si la comunidad o sus aliados ejecutaron mejoras sin autorización, ello debe ser valorado dentro del marco normativo aplicable. Pero, por otro lado, si la ANT tuvo conocimiento de la presencia comunitaria, recibió solicitudes, realizó visitas, sostuvo comunicaciones o permitió actuaciones que generaron una expectativa razonable de regularización, el juez debe analizar si la administración podía desconocer abruptamente esa situación sin un procedimiento claro, transparente, participativo y proporcional.

La tutela no es el escenario ordinario para liquidar inversiones o resolver controversias contractuales complejas; sin embargo, sí puede ser procedente para evitar que una actuación estatal genere afectaciones graves e inmediatas a derechos fundamentales de sujetos de especial protección, especialmente cuando la sustitución material de un operador comunitario pueda impactar trabajo, mínimo vital, participación y permanencia territorial.

5. Estructura económica del contrato y componente comunitario

El Acuerdo 262 de 2023 señala que la estructura económica del contrato debe contemplar un valor en favor de la ANT, el porcentaje de utilidad en favor de la comunidad, la implementación de planes de conservación ambiental y planes de apoyo a comunidades, salvo que el contrato se justifique a título gratuito.

Este punto es medular. La ANT debe demostrar al despacho si, dentro del contrato celebrado o proyectado, se incluyó un componente económico y social en favor de la comunidad residente o afectada. También debe indicar si se elaboró caracterización socioeconómica del predio y de su área de influencia, atendiendo las condiciones físicas, ambientales, sociales y las potencialidades económicas del predio.

Si la estructura económica del contrato omitió el análisis de la comunidad accionante, del Consejo Comunitario de Orika, de los trabajadores isleños, de las familias dependientes o de los impactos por sustitución del operador comunitario, podría existir un déficit de motivación y de enfoque diferencial que amerita corrección judicial.

6. Normas ambientales y protección del ecosistema insular

El predio se encuentra en un entorno de especial sensibilidad ambiental asociado al Archipiélago del Rosario y a áreas de influencia del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. Por ello, el despacho debe verificar si la contratación contó con análisis ambiental, compatibilidad de usos, coordinación con Parques Nacionales Naturales, CARDIQUE, DIMAR y demás autoridades competentes.

No basta afirmar que el aprovechamiento será legal o sostenible. La sostenibilidad debe estar soportada en documentos, obligaciones verificables, seguimiento institucional y medidas concretas de conservación, restauración y protección del ecosistema insular.

V. Análisis constitucional de los derechos posiblemente comprometidos
1. Debido proceso administrativo

El derecho al debido proceso administrativo impone a la ANT el deber de actuar con publicidad, transparencia, motivación suficiente, contradicción, participación y respeto por las expectativas legítimas que eventualmente haya generado.

En el presente caso, el despacho debe establecer si la comunidad accionante fue informada oportunamente del procedimiento de arrendamiento, si tuvo posibilidad real de participar o presentar observaciones, si se valoraron sus inversiones, si se analizaron sus solicitudes de mejora o formalización, y si la decisión de adjudicar o contratar con un tercero fue precedida de una motivación suficiente respecto del impacto social y económico sobre la comunidad isleña.

2. Buena fe y confianza legítima

La confianza legítima se configura cuando la administración, mediante actos, comunicaciones, visitas, tolerancia institucional o relaciones previas, genera en los administrados una expectativa razonable de estabilidad, regularización o continuidad, y luego modifica abruptamente esa situación sin transición, motivación o medidas proporcionales.

Si se demuestra que funcionarios de la ANT conocían la presencia de Nativos Activos, recibieron solicitudes de mejoras, realizaron visitas al predio, sostuvieron comunicaciones sobre la situación del proyecto o conocían inversiones en curso, el juez debe analizar si la actuación posterior de entregar el aprovechamiento a un tercero desconoció la buena fe y la confianza legítima de la comunidad.

3. Trabajo, mínimo vital y economía comunitaria

La accionante afirma que el proyecto Eco Hotel La Cocotera ha servido de fuente de sustento para familias isleñas, trabajadores, prestadores de servicios, operadores turísticos, actividades de transporte, gastronomía, mantenimiento, guianza y demás labores vinculadas al ecoturismo comunitario.

Si tales afirmaciones son probadas, la sustitución abrupta del operador comunitario podría afectar el derecho al trabajo y el mínimo vital de personas y familias que dependen de esa dinámica económica. La administración de baldíos insulares no puede desconocer la dimensión humana y comunitaria de las decisiones de aprovechamiento, especialmente cuando se trata de población vulnerable o comunidades étnicas con arraigo territorial.

4. Igualdad material y protección reforzada

El principio de igualdad material exige que las autoridades adopten medidas diferenciadas cuando se trate de comunidades históricamente excluidas. Por tanto, el despacho debe verificar si la ANT aplicó medidas afirmativas en favor de la comunidad nativa, afrodescendiente o isleña, o si trató la situación como una simple competencia entre oferentes sin atender la presencia histórica de una comunidad organizada en el territorio.

5. Participación efectiva

La participación efectiva no se satisface con la mera publicación formal de una convocatoria si existen comunidades históricas potencialmente afectadas por la decisión. En contextos étnicos e insulares, la participación debe ser real, informada, culturalmente adecuada, previa a las decisiones materiales relevantes y orientada a prevenir impactos desproporcionados.

6. Permanencia territorial y tejido social

Aunque el predio sea baldío reservado de la Nación y no exista una titulación individual a favor de los accionantes, ello no excluye la necesidad de valorar la relación material y cultural de la comunidad con el territorio. La permanencia territorial, el tejido social y la economía comunitaria pueden verse afectados por decisiones administrativas que sustituyen de manera inmediata el uso, administración o aprovechamiento de un espacio históricamente vinculado a la subsistencia comunitaria.

VI. Aspectos probatorios que deberían ser requeridos o valorados por el despacho

Con respeto por la autonomía judicial, esta Personería solicita que, para adoptar una decisión constitucionalmente suficiente, el despacho requiera y valore, como mínimo, los siguientes elementos:

Expediente administrativo completo que culminó con la Resolución No. 202643000012736 del 26 de enero de 2026.
Estudios previos, análisis del sector, matriz de riesgos, evaluación de idoneidad y documentos que soportaron la contratación.
Convocatoria, publicación, banco de oferentes, manifestaciones de interés, comunicaciones de subsanación, informe de evaluación y acto de habilitación del contratista.
Contrato de arrendamiento suscrito o proyectado con el señor Ronald Iván Muñoz González.

Cláusulas relacionadas con apoyo comunitario, porcentaje de utilidad en favor de la comunidad, planes de conservación ambiental y planes de participación.
Documentos que acrediten si la ANT realizó caracterización socioeconómica del predio y de la comunidad asentada en el área de influencia.
Comunicaciones sostenidas entre funcionarios de la ANT y representantes de Nativos Activos.
Solicitudes de autorización de mejoras, respuestas institucionales, visitas al predio, actas, informes técnicos y registros fotográficos.
Documentos relacionados con la presencia, solicitud de ampliación territorial o interés del Consejo Comunitario Afrodescendiente de Orika-Islas del Rosario.
Conceptos o comunicaciones de Parques Nacionales Naturales, CARDIQUE, DIMAR u otras autoridades ambientales o marítimas.
Evidencia sobre inversiones realizadas, trabajadores vinculados, familias beneficiarias y posibles impactos socioeconómicos.
Información sobre la existencia de mecanismos de transición, permanencia, compensación, formalización o participación comunitaria.

VII. Solicitud de identificación de posibles afectaciones a derechos fundamentales

Esta Personería solicita respetuosamente al despacho que, al momento de resolver, identifique de manera expresa si de la contratación denunciada y de los hechos narrados se derivan posibles afectaciones a los siguientes derechos y principios:

a) debido proceso administrativo;
b) dignidad humana;
c) mínimo vital;
d) derecho al trabajo;
e) buena fe y confianza legítima;
f) igualdad material;
g) participación efectiva;
h) permanencia territorial de comunidad isleña y afrodescendiente;
i) protección reforzada de comunidades históricamente vulnerables;
j) ambiente sano y conservación participativa del ecosistema insular;
k) economía comunitaria, solidaria y formas propias de subsistencia;
l) acceso a la administración pública en condiciones de transparencia, publicidad y enfoque diferencial.

Esta solicitud se formula no para reemplazar la valoración judicial, sino para que la sentencia cuente con un análisis integral del contexto territorial y no se limite a determinar si existió o no un contrato formalmente celebrado.

VIII. Constancia de imparcialidad institucional

La Personería Distrital de Cartagena deja constancia expresa de que su intervención se rinde con estricta imparcialidad institucional. La entidad no actúa como parte accionante, no representa intereses económicos de particulares, no sustituye la defensa de la ANT, ni asume la representación judicial de Nativos Activos o del señor Ronald Iván Muñoz González.

El presente informe constituye un concepto en derecho, rendido en cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del Ministerio Público territorial, orientado exclusivamente a la guarda de la Constitución, la prevalencia del derecho sustancial, la protección de los derechos fundamentales y la verificación del enfoque étnico-territorial que debe irradiar toda actuación pública en territorios de comunidades

negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras o isleñas.

La Personería considera que, cuando una actuación administrativa puede tener efectos materiales sobre comunidades históricamente vulnerables, la legalidad formal del trámite debe complementarse con un control constitucional de proporcionalidad, participación, transparencia, enfoque diferencial, protección ambiental y prevención de daños sobre el tejido social comunitario.

IX. Peticiones respetuosas al despacho

Con fundamento en lo anterior, la Personería Distrital de Cartagena solicita respetuosamente:

PRIMERO. Tener por rendido el presente informe en calidad de tercero vinculado y agencia del Ministerio Público.

SEGUNDO. Valorar el caso con enfoque étnico, territorial, insular, ambiental y diferencial, atendiendo la posible condición de comunidad negra, afrodescendiente e isleña de los accionantes y su relación histórica con el territorio.

TERCERO. Requerir a la Agencia Nacional de Tierras para que aporte el expediente administrativo y contractual completo relacionado con el arrendamiento del predio Eco Hotel La Cocotera, incluyendo estudios previos, análisis del sector, documentos de convocatoria, banco de oferentes, evaluaciones, comunicaciones, actas de visita, informes técnicos y contrato celebrado o proyectado.

CUARTO. Requerir a la ANT para que informe expresamente qué medidas de acción afirmativa, participación comunitaria, apoyo a comunidades, conservación ambiental y estructura económica con beneficio comunitario fueron incorporadas en cumplimiento del Acuerdo 262 de 2023.

QUINTO. Requerir a la ANT para que explique si identificó la presencia de la Empresa Comunitaria Nativos Activos, del Consejo Comunitario Afrodescendiente de Orika-Islas del Rosario y de familias isleñas potencialmente afectadas por la sustitución del operador comunitario.
SEXTO. Verificar si existieron actuaciones, comunicaciones o visitas institucionales que hubieran generado confianza legítima en la comunidad accionante respecto de una eventual regularización, permanencia, formalización o transición.
SÉPTIMO. Ordenar, si el despacho lo considera necesario, una mesa institucional de verificación o transición con participación de la ANT, Parques Nacionales Naturales, CARDIQUE, DIMAR, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Personería Distrital de Cartagena, Consejo Comunitario de Orika y Empresa Comunitaria Nativos Activos, con el fin de prevenir daños constitucionales mientras se define de fondo la controversia.
OCTAVO. Identificar en la sentencia si la actuación denunciada produjo o amenaza producir afectaciones a los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital, trabajo, participación efectiva, igualdad material, confianza legítima, permanencia territorial, ambiente sano y protección reforzada de comunidades históricamente vulnerables.
NOVENO. Adoptar las medidas constitucionales que el despacho estime pertinentes, proporcionales y necesarias para garantizar los derechos fundamentales comprometidos, sin desconocer la competencia de la ANT para administrar bienes baldíos de la Nación, pero exigiendo que dicha competencia se ejerza con enfoque diferencial, publicidad, transparencia, motivación suficiente, participación real y respeto por las comunidades asentadas en el territorio.

X. Notificaciones

La Personería Distrital de Cartagena recibirá notificaciones en los canales institucionales registrados dentro del proceso y en el correo electrónico oficial que repose en el expediente judicial.

Cordialmente,



MARLON MARIANO YÁNEZ CAMARGO
Personero delegado para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional

Proyecto: Eduardo Velez Ospino – Asesor externo

https://personeriacartagena.gov.co/perthctg/vistas/paginas/certificado-laboral.php?token=b2306dd10d0180a03a8ea466a9ee8436

Personería Distrital de Cartagena de Indias

CERTIFICADO LABORAL

LA JEFE DE OFICINA DE TALENTO HUMANO DE LA PERSONERÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

HACE CONSTAR

Que, MARLON MARIANO YANEZ CAMARGO, identificado(a) con la cedula de ciudadanía No. 8852003 labora en esta entidad con un tipo de contrato Libre Nombramiento y remoción, desde el 03 de Noviembre de 2021 hasta la fecha actual, en el cargo de PERSONERO DELEGADO. Actualmente devenga una asignación mensual de $11091468 pesos M/cte.

La presente constancia se expide en Cartagena de Indias, a los 08 dia(s) del mes de Octubre del 2025 por solicitud del interesado.

BIENVENIDA GULFO AYOLA
Jefe de oficina Talento Humano

Personeria Distrital de Cartagena de Indias
Elaboró: PERTH-Sistema de Informacion de Talento Humano Personeria de Cartagena
Escanee el codigo QR para constatar la autenticidad del Certificado

Cartagena D.T. Y C. Cartagena 17 de junio de 2026

Señor
JUEZ PRIMERO DE EJECUCIÓN CIVIL MUNICIPAL DE CARTAGENA
E. S. D.

Referencia: Acción de tutela de primera instancia
Radicado: 13001430300120260000300
Accionante: Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco – ASOPESCOMFE
Accionados: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Consorcio Gran Malecón del Mar

Asunto: Informe de tercero vinculado y concepto jurídico de la Personería Distrital de Cartagena, en ejercicio de funciones del Ministerio Público.

Respetado señor Juez:

Marlon Mariano Yánez Camargo, en calidad de Personero Delegado para la Protección de las Comunidades y Sujetos de Especial Protección Constitucional de la Personería Distrital de Cartagena de Indias, actuando dentro del término concedido en el auto admisorio de la acción de tutela de la referencia, me permito rendir informe y concepto jurídico en condición de tercero vinculado, con fundamento en las competencias constitucionales y legales asignadas al Ministerio Público, especialmente las relativas a la guarda, promoción y protección de los derechos humanos, la vigilancia de la conducta oficial y la intervención preventiva en asuntos de relevancia constitucional.

La presente intervención se formula desde una posición institucional, objetiva e imparcial. La Personería Distrital de Cartagena no comparece como parte accionada, ni como entidad ejecutora, contratante, interventora, licenciadora o autoridad ambiental, marítima o pesquera del proyecto objeto de controversia. Su intervención se limita a emitir un concepto en derecho, con enfoque preventivo y de garantía constitucional, orientado a contribuir al análisis judicial de las posibles afectaciones alegadas por la comunidad pescadora accionante.

•Alcance de la vinculación de la Personería Distrital.

La vinculación de esta agencia del Ministerio Público se produce en razón de que la decisión que se adopte dentro del presente trámite constitucional puede tener incidencia sobre competencias de acompañamiento, vigilancia preventiva, promoción de derechos humanos y seguimiento institucional a comunidades o sujetos de especial protección constitucional.

En ese sentido, la Personería Distrital de Cartagena deja expresa constancia de que no le corresponde determinar, autorizar, modificar, suspender o ejecutar obras públicas; tampoco sustituye las competencias técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP–, la Dirección General Marítima –DIMAR–, el Establecimiento Público Ambiental –EPA–, CARDIQUE, la ANLA, la Curaduría Urbana o las demás autoridades vinculadas. Su función en sede de tutela consiste en brindar al despacho un análisis constitucional y preventivo, preservando la independencia del juez natural y la imparcialidad del Ministerio Público.

•Síntesis constitucional del caso.

De acuerdo con el escrito de tutela, ASOPESCOMFE manifiesta estar integrada por pescadores artesanales que por más de veinte años han desarrollado su actividad económica en playas de Cartagena de Indias, siendo dicha labor fuente principal de sustento económico y alimentario de sus núcleos familiares.

La asociación accionante sostiene que, en virtud del antecedente constitucional fijado en la Sentencia T-348 de 2012, se reconoció la necesidad de garantizar espacios reales de participación y concertación frente a proyectos que afecten la pesca artesanal, así como la construcción conjunta de medidas de mitigación, compensación o corrección. Igualmente, afirma que existe una franja aproximada de trescientos metros de playa destinada al desarrollo de la actividad pesquera artesanal de ASOPESCOMFE, la cual habría sido utilizada para el ingreso y salida de embarcaciones, desembarque de productos pesqueros y demás actividades asociadas al oficio.

El asunto constitucional sometido a consideración del despacho se relaciona con la ejecución del proyecto denominado Gran Malecón del Mar, respecto del cual la parte accionante afirma la existencia de restricciones de acceso y uso de sectores de playa tradicionalmente empleados para la pesca artesanal, por presencia de maquinaria, cerramientos y actividades constructivas. También se menciona la realización de una mesa de trabajo el 22 de enero de 2026, en la que se habría informado un apoyo económico voluntario de nueve millones de pesos por asociación, sin que —según los accionantes— tal medida hubiera surgido de un proceso real de concertación, ni de estudios técnicos, sociales, económicos o culturales que explicaran su proporcionalidad frente a las afectaciones alegadas.

La controversia constitucional no debe analizarse como una simple inconformidad económica. Debe examinarse, de manera rigurosa, si la ejecución del proyecto, las medidas de manejo social, la información entregada, los espacios de diálogo y las eventuales compensaciones han respetado los derechos fundamentales a la participación, al trabajo, a la libre escogencia de oficio, a la alimentación, al mínimo vital, a la dignidad humana y al ambiente sano de quienes ejercen la pesca artesanal como actividad de subsistencia.

•Enfoque territorial, diferencial y de derechos de la población pescadora

La población pescadora artesanal, aun cuando no sea reconocida necesariamente como comunidad étnica diferenciada para efectos de consulta previa, puede ostentar una relación territorial, económica, alimentaria y cultural con el espacio marino-costero donde desarrolla su actividad. Esa relación no se reduce al acto material de pescar, sino que comprende rutas de acceso, zonas de desembarque, puntos de fondeo, áreas de preparación de artes de pesca, comercialización, horarios de faena, transmisión de conocimientos tradicionales y redes familiares de subsistencia.

Por ello, el análisis constitucional debe aplicar un enfoque territorial y diferencial que permita identificar si la obra pública incide sobre el “territorio pesquero” entendido en sentido funcional: el conjunto de espacios costeros y marinos indispensables para la continuidad real del oficio. La afectación a la pesca artesanal no siempre se configura únicamente por la prohibición expresa de pescar; también puede producirse por cierres, barreras físicas, disminución del acceso a playa, pérdida de zonas de desembarque, cambios en la dinámica marina, imposibilidad de guardar embarcaciones o aumento desproporcionado de costos y riesgos de la actividad.

Este enfoque no implica trasladar automáticamente las reglas de la consulta previa étnica a comunidades que no acrediten tal condición. Sin embargo, sí exige garantizar el derecho fundamental a la participación ambiental, social y económica de la

población directamente afectada por proyectos, obras o actividades que alteren sus condiciones de vida y subsistencia.

•Línea jurisprudencial aplicable

La Corte Constitucional ha construido una línea relevante sobre la protección de pescadores artesanales frente a proyectos, obras, actividades estatales o privadas y decisiones ambientales que inciden sobre sus medios de subsistencia.

En la Sentencia T-348 de 2012, referida precisamente a ASOPESCOMFE, la Corte diferenció entre consulta previa étnica y participación de comunidades pescadoras no necesariamente étnicas. Aunque descartó la consulta previa cuando no se acredita la existencia de un grupo culturalmente diferenciado, sí protegió los derechos a la participación, al trabajo, a la libre escogencia de oficio, a la alimentación y a la dignidad humana, ordenando que las medidas de mitigación y compensación fueran diseñadas con participación real de la comunidad pesquera afectada.

La Sentencia T-011 de 2019 precisó que las medidas de compensación y mitigación dirigidas a comunidades pescadoras artesanales deben ser concertadas, proporcionales y adecuadas a las afectaciones reales. No basta con ofrecer sumas de dinero o programas genéricos si no existe un diagnóstico técnico y social que permita establecer la magnitud del impacto y la pertinencia de la medida.

La Sentencia T-163 de 2024 reiteró la obligación de garantizar espacios efectivos de participación a pescadores artesanales, incluso cuando no sean titulares de consulta previa, y destacó la importancia de conformar mesas de trabajo reales para la construcción de soluciones que armonicen la protección ambiental, el desarrollo institucional y la subsistencia de quienes dependen de la pesca.

La Sentencia T-300 de 2025 reafirmó la centralidad de la participación ambiental, el debido proceso, el trabajo, el ambiente sano y las garantías de las organizaciones pesqueras frente a proyectos que pueden incidir sobre sus territorios, economías y formas de vida.

De esta línea jurisprudencial se desprenden reglas relevantes para el presente caso: primero, la población pescadora artesanal puede ser sujeto de especial protección constitucional cuando su actividad constituye fuente de mínimo vital, alimentación y vida digna; segundo, las obras públicas o privadas que afecten espacios marino-costeros deben incorporar estudios sociales y mecanismos de participación efectiva; tercero, la concertación no se satisface con reuniones informativas; cuarto, las medidas de compensación deben ser proporcionales, justificadas y construidas con la comunidad afectada; y quinto, el juez constitucional puede ordenar medidas de protección cuando advierta amenaza o vulneración actual de derechos fundamentales.

•Aspectos probatorios que se sugiere verificar

Con el respeto debido por la autonomía judicial, esta Personería Delegada considera pertinente solicitar al despacho que, antes de adoptar una decisión de fondo, se identifiquen con precisión las posibles afectaciones a los derechos de los pescadores accionantes, a partir de los hechos narrados por las partes y de las pruebas que alleguen las autoridades y particulares vinculados.

En especial, se estima necesario requerir información sobre los siguientes puntos:

Si el proyecto Gran Malecón del Mar interviene, ocupa, limita o modifica la franja de playa que ASOPESCOMFE afirma utilizar para la pesca artesanal.
Si existen estudios técnicos, sociales, económicos, ambientales o pesqueros que hayan identificado a ASOPESCOMFE y a otras asociaciones de pescadores como

población potencialmente afectada.
Si el Distrito, el Consorcio, la interventoría y las autoridades competentes realizaron censo actualizado de pescadores, caracterización socioeconómica y análisis de dependencia económica respecto de la actividad pesquera.
Si la mesa de trabajo del 22 de enero de 2026 tuvo naturaleza de concertación efectiva o si se trató de un espacio meramente informativo.
Cuáles fueron los criterios técnicos, económicos y sociales empleados para definir el apoyo de nueve millones de pesos por asociación, y si dicha suma responde a una evaluación real de impactos.
Si existen rutas de acceso seguras, zonas alternativas de embarque y desembarque, medidas transitorias de continuidad del oficio, protocolos de seguridad y mecanismos de comunicación permanente con los pescadores durante la ejecución de la obra.
Si las licencias, permisos, autorizaciones, planes de manejo, planes de gestión social o instrumentos contractuales del proyecto contienen obligaciones específicas frente a la población pescadora.
Si las autoridades ambientales, marítimas y pesqueras han ejercido seguimiento sobre los impactos del proyecto en la actividad pesquera artesanal.
Si dentro de la población accionante existen adultos mayores, personas con discapacidad, madres cabeza de familia u otros sujetos de especial protección constitucional cuya subsistencia dependa de la pesca artesanal.
Si las medidas adoptadas hasta la fecha garantizan participación, información suficiente, debido proceso administrativo, mínimo vital, alimentación y continuidad razonable del oficio.

•Solicitudes respetuosas al despacho

Con fundamento en lo anterior, la Personería Distrital de Cartagena, por conducto de esta Delegada, solicita respetuosamente al señor Juez:

Primero. Tener por rendido el presente informe y concepto jurídico en calidad de tercero vinculado y agencia del Ministerio Público.

Segundo. Requerir al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, al Consorcio Gran Malecón del Mar, a la interventoría y a las autoridades ambientales, marítimas, pesqueras y urbanísticas vinculadas, para que alleguen copia de los estudios, permisos, licencias, planes de manejo, planes de gestión social, censos, actas, registros de asistencia, mapas, cronogramas de obra y documentos contractuales relacionados con la eventual afectación de la actividad pesquera artesanal en el área de influencia del proyecto.

Tercero. Ordenar, si el despacho lo considera pertinente, la elaboración o actualización de una caracterización socioeconómica y pesquera de ASOPESCOMFE, con participación de la AUNAP, DIMAR, EPA, el Distrito, el Consorcio, la interventoría y la asociación accionante, a efectos de establecer la magnitud real de las afectaciones alegadas.

Cuarto. Disponer que se valore si las reuniones realizadas hasta la fecha constituyeron espacios reales de concertación o simples escenarios de socialización, conforme a la jurisprudencia constitucional sobre participación de comunidades pescadoras artesanales.

Quinto. Solicitar a las autoridades competentes que informen si existen medidas transitorias que garanticen el acceso seguro a zonas de pesca, embarque, desembarque, tránsito, almacenamiento de herramientas y continuidad razonable del oficio durante la ejecución de la obra.

Sexto. En caso de encontrarse acreditada una afectación actual o amenaza cierta a derechos fundamentales, valorar la adopción de órdenes de protección orientadas a

garantizar participación efectiva, concertación de medidas de mitigación y compensación, continuidad del mínimo vital y prevención de impactos desproporcionados sobre la población pescadora accionante.

Séptimo. Permitir que la Personería Distrital de Cartagena, dentro de sus competencias constitucionales y legales, acompañe como garante institucional los espacios de diálogo, verificación o seguimiento que eventualmente ordene el despacho, sin asumir competencias técnicas, contractuales o administrativas propias de otras entidades.

•Constancia de imparcialidad institucional

La Personería Distrital de Cartagena deja constancia expresa de que su intervención en el presente trámite constitucional se realiza bajo criterios de imparcialidad, objetividad, legalidad y defensa del orden constitucional. Esta entidad no prejuzga sobre la responsabilidad de los accionados ni sobre la certeza plena de las afectaciones alegadas, pues dicha valoración corresponde exclusivamente al juez constitucional con base en el acervo probatorio.

No obstante, dada la relevancia constitucional de los derechos invocados y el precedente específico existente en favor de ASOPESCOMFE, se estima indispensable que el análisis judicial no se limite a la formalidad de las reuniones realizadas o a la existencia de una oferta económica voluntaria, sino que examine materialmente si hubo participación efectiva, identificación rigurosa de impactos, concertación real y medidas proporcionales para proteger la actividad pesquera artesanal como fuente de trabajo, alimentación, mínimo vital y dignidad humana.

En estos términos se rinde el presente informe.

Atentamente,



MARLON MARIANO YANEZ CAMARGO
Personero delegado para la Protección de las Comunidades.
y Sujetos de Especial Protección Constitucional
Personería Distrital de Cartagena de Indias

Proyecto: Eduardo Velez Ospino – Asesor externo

https://personeriacartagena.gov.co/perthctg/vistas/paginas/certificado-laboral.php?token=b2306dd10d0180a03a8ea466a9ee8436

Personería Distrital de Cartagena de Indias

CERTIFICADO LABORAL

LA JEFE DE OFICINA DE TALENTO HUMANO DE LA PERSONERÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

HACE CONSTAR

Que, MARLON MARIANO YANEZ CAMARGO, identificado(a) con la cedula de ciudadanía No. 8852003 labora en esta entidad con un tipo de contrato Libre Nombramiento y remoción, desde el 03 de Noviembre de 2021 hasta la fecha actual, en el cargo de PERSONERO DELEGADO. Actualmente devenga una asignación mensual de $11091468 pesos M/cte.

La presente constancia se expide en Cartagena de Indias, a los 08 dia(s) del mes de Octubre del 2025 por solicitud del interesado.

BIENVENIDA GULFO AYOLA
Jefe de oficina Talento Humano

Personeria Distrital de Cartagena de Indias
Elaboró: PERTH-Sistema de Informacion de Talento Humano Personeria de Cartagena
Escanee el codigo QR para constatar la autenticidad del Certificado