

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintidós (22) de mayo de dos mil veintiséis (2026).

**Consejero ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)  
**Demandantes:** COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA Y OTRO  
**Demandados:** NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL Y OTRO  
**Medio de control:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Asunto:** APELACIÓN DE SENTENCIA - CONFIANZA LEGÍTIMA - DOMINIO BIENES DE USO PÚBLICO

*Síntesis del caso: la parte actora reclama que le asiste responsabilidad patrimonial extracontractual a la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias por considerar que dichas entidades generaron una confianza legítima en torno al dominio de unos terrenos de playa y bajamar recuperados al mar, sobre los cuales desarrolló un proyecto turístico. La sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda será confirmada.*

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por la parte actora (índices 189 y 190 SAMAI primera instancia) en contra de la sentencia proferida el 26 de junio de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A (índice 185 SAMAI primera instancia) que dispuso:

**“PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO. CONDENAR** a la parte demandante a pagar a favor de la DIMAR y el distrito de Cartagena, la suma de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una, por concepto de agencias en derecho en esta instancia (...).” (índice 185 SAMAI primera instancia - negrillas y mayúsculas fijas del texto original).

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

Mediante escrito radicado el 13 de agosto de 2015 (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>1</sup> y reformado el 28 de septiembre de 2015<sup>2</sup> (índice 161 SAMAI primera

<sup>1</sup> Pdf “003”, subcarpeta “C001”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>2</sup> El 28 de septiembre de 2015, la parte actora presentó reforma de la demanda en cumplimiento del auto del 14 de septiembre de 2015 mediante el cual se le ordenó corregirla en el sentido de estimar razonadamente la cuantía y precisar su origen.

instancia)<sup>3</sup>, las sociedades Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y Hoteles Estelar SA a través de apoderado judicial promovieron demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de reparación directa consagrado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias con las siguientes súplicas:

**“PRIMERA PRETENSIÓN:** Que se declare que los entes demandados, esto es, **LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA NACIONAL - DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA (DIMAR)** y el **MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS** o **DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**, con sus actuaciones y acciones teñidas de legalidad expuestas en los hechos de la demanda, crearon en la sociedad demandante, **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA**, la confianza legítima de legalidad existente en la adquisición de los respectivos terrenos ubicados en la península El Laguito de la ciudad de Cartagena de Indias, la recuperación de los mismos y construcción del hotel de su propiedad en dichos terrenos.

**SEGUNDA PRETENSIÓN:** Que como consecuencia de la anterior declaración, se declare que, al tener que dar cumplimiento la **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA**, a la orden de restitución de dichos terrenos en extensión superficial de 26.961,51 m<sup>2</sup>, así como a la adquisición de predios y la construcción del parque por equivalencia a la restitución de los terrenos sobre los que se hubiesen construido edificaciones y en general instalaciones físicas destinadas al objeto social de la **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA**, dispuesta por el Consejo de Estado mediante sentencia de 6 de marzo de 2013 y sentencia complementaria de 8 de mayo de 2013 en trámite de acción popular, por parte de las demandadas **LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA NACIONAL - DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA (DIMAR)** y el **MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS** o **DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**, se le causó también un daño antijurídico a **HOTELES ESTELAR SA**, en calidad de titular y accionista del 50,210% de las acciones de la **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA**, dado el no pago de dividendos por parte de la **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA**, la imposibilidad de prepagar deuda de Hoteles Estelar SA, y la necesidad de tener que capitalizar a la **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA** para cubrir los requerimientos de operación de esta; de acuerdo con la experticia y los hechos que soportan la presente demanda.

**TERCERA PRETENSIÓN:** Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, los entes demandados, esto es, **LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA NACIONAL - DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA (DIMAR)** y el **MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS** o **DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**, son solidariamente responsables de los daños antijurídicos sufridos por **HOTELES ESTELAR SA**, como titular y accionista del 50,210% de las acciones de la **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA**, y deben indemnizarlos, según el daño antijurídico propio causado a **HOTELES ESTELAR SA** y que resulte probado.

<sup>3</sup> Folios 1 a 20, pdf “009”, subcarpeta “C001”, carpeta “expediente digitalizado”.

**CUARTA PRETENSIÓN:** *Que como consecuencia de las pretensiones anteriores, se condene solidariamente a LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA NACIONAL - DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA (DIMAR) y el MUNICIPIO DE CARTAGENA DE INDIAS o DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, al pago de los perjuicios ocasionados a HOTELES ESTELAR SA, como titular y accionista del 50,210% de las acciones de la COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA, los cuales corresponden a los perjuicios tasados por experto financiero según dictamen pericial allegado con la demanda (perjuicios identificados en el dictamen pericial como PERJUICIO #3), con sus respectivos soportes que respaldan dicha valoración, o los perjuicios que se encuentren demostrados (...).*

**QUINTA PRETENSIÓN:** *Que se condene al pago de los perjuicios por cada uno de los conceptos referidos en la cuarta pretensión anterior, generados con posterioridad al 19 de julio de 2017 y hasta la fecha de la sentencia, liquidados conforme a la metodología utilizada y explicada en el dictamen pericial anexo con la demanda y en las precisiones adjuntas (...).” (índice 164 SAMAI primera instancia - negrillas y mayúsculas fijas del texto original).*

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte actora expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) A través de escritura pública número 1659 del 24 de diciembre de 1971 otorgada en la Notaría Segunda de Cartagena de Indias (Bolívar) se constituyó la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, cuyo objeto social consistió en la promoción, construcción y explotación de establecimientos hoteleros y actividades relacionadas con el desarrollo turístico; en su conformación participaron entidades públicas y privadas, entre ellas el municipio de Cartagena de Indias.

2) Para la constitución de la sociedad, el mencionado ente territorial aportó varios lotes de su propiedad ubicados en la urbanización El Laguito, los cuales habían sido cedidos previamente por la sociedad Inversiones El Laguito Ltda mediante la escritura pública número 140 del 31 de enero de 1963 de la Notaría Primera de Cartagena de Indias (Bolívar); dichos inmuebles se identifican de la siguiente manera: *i)* lote número 82, referencia catastral 1/2063, con un área de setecientos veinte metros cuadrados (720 m<sup>2</sup>); *ii)* lote número 81, referencia catastral 1/2064, con un área de setecientos metros cuadrados (700 m<sup>2</sup>); *iii)* lote número 66, referencia catastral 1/2062, con un área de novecientos cuarenta y cinco metros cuadrados (945 m<sup>2</sup>); *iv)* lote número 50, referencia catastral 1/301978, con un área de dos mil quinientos metros cuadrados (2.500m<sup>2</sup>) y, *v)* lote número 48, referencia

catastral 1/31094, con un área de mil ochenta y cuatro metros cuadrados (1.084 m<sup>2</sup>).

3) El 29 de enero de 1973, por escritura pública número 62 de la Notaría Tercera de Cartagena de Indias (Bolívar), la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA adquirió a título de compraventa el lote número 49 de propiedad de la sociedad Inversiones El Laguito Ltda.

4) El 4 de diciembre de 1980, la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA englobó los referidos predios a través de la escritura pública número 2274 protocolizada en la Notaría Tercera de Cartagena de Indias (Bolívar) y actualizó sus linderos, actuación que dio lugar a la apertura del folio de matrícula inmobiliaria número 060-34481; sobre el terreno resultante se construyó una edificación destinada al funcionamiento del Hotel Hilton.

5) Durante el desarrollo del objeto social de la mencionada sociedad la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional (DIMAR) y el municipio de Cartagena de Indias expidieron diversos actos y autorizaciones con los cuales permitieron la recuperación de terrenos de playa y bajamar aledaños a los lotes números 48, 49, 50, 66, 81 y 82, y reconocieron el dominio privado de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA sobre tales áreas.

6) En el año 1994 se produjo la privatización de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, momento a partir del cual el control accionario pasó mayoritariamente a la sociedad Hoteles Estelar SA, quien adquirió una participación significativa en la compañía del 50.210%.

7) Posteriormente, en el marco de un proceso de acción popular, el Consejo de Estado profirió sentencia el 6 de marzo de 2013, complementada el 8 de mayo del mismo año, mediante la cual ordenó a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA restituir un área de 26.961,51 m<sup>2</sup> correspondiente a playas y terrenos de bajamar recuperados, por considerar que dichos bienes no podían ser objeto de dominio privado por su naturaleza de uso público.

8) En la misma decisión se dispuso que respecto de las zonas ocupadas con edificaciones e instalaciones del hotel la sociedad debía adoptar medidas compensatorias consistentes en la adquisición de otros predios para la construcción

de un parque equivalente al área intervenida, así como también su mantenimiento por un término de treinta (30) años.

9) Con fundamento en los anteriores hechos, la parte actora solicita declarar la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por estimar que sus actuaciones generaron en su favor confianza legítima en torno a la adquisición del dominio de los terrenos de playa y bajamar ganadas al mar, particularmente por el hecho de haber autorizado las obras de recuperación, permitido la construcción sobre dicha áreas y exigido el pago de obligaciones tributarias respecto de estos bienes, los cuales posteriormente debieron ser restituidos y compensados (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>4</sup>.

### **3. Contestación de las entidades demandadas**

Por auto del 19 de octubre de 2015 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A admitió la demanda y ordenó la notificación personal de los representantes legales de las entidades demandadas (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>5</sup>.

1) Con escrito radicado el 1° de febrero de 2016, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que *i)* no se configuró un daño antijurídico imputable a la entidad, dado que las actuaciones administrativas se realizaron en ejercicio de sus competencias legales, además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Resolución número 202 de 1974 expedida por la Alcaldía de Cartagena con la cual se prohibió la expansión urbanística de El Laguito 2 y se derogó la resolución expedida por la alcaldía municipal el 28 de abril de 1971 que eliminó todos los efectos jurídicos que esta había generado; *ii)* la parte actora conocía las condiciones de los terrenos ubicados en la urbanización El Laguito y asumió los riesgos asociados a los procesos de recuperación de tierras al mar, incluidos los eventuales cambios o disminuciones en la extensión de los predios; *iii)* el distrito en ningún momento reconoció derechos de dominio sobre bienes de uso público ni autorizó la edificación o recuperación de terrenos de playa o de bajamar, pues, tales decisiones y permisos le correspondían a la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional; *iv)* las resoluciones y actos administrativos expedidos por el distrito siempre señalaron que

---

<sup>4</sup> Pdf "002", subcarpeta "C001", carpeta "expediente digitalizado".

<sup>5</sup> Pdf "011", subcarpeta "C001", carpeta "expediente digitalizado".

cualquier intervención o construcción en dichos terrenos debía contar con la autorización de la DIMAR de conformidad con lo previsto en el artículo 97 del Decreto Legislativo 3183 de 1952 y el artículo 102 del Decreto 2349 de 1971 y, v) los terrenos entregados como aporte al momento de constitución de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA se realizaron con la autorización del concejo municipal; asimismo, no debe perderse de vista que estos inmuebles no tuvieron incidencia en lo ordenado en la sentencia del Consejo de Estado del 6 de marzo de 2013, por cuanto esta decisión se refirió a lotes distintos de los comprendidos dentro de las áreas y linderos de los lotes aportados a la compañía (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>6</sup>.

2) A través de memorial presentado el 5 de febrero de 2016, la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional igualmente refutó a las súplicas de la demanda por estimar que i) el daño alegado por la parte actora no se originó en actuaciones de la autoridad marítima Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional (DIMAR) , sino en la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 6 de marzo de 2013 en el marco de la acción popular en la que se ordenó la restitución de una porción de terreno considerado bien de uso público; ii) no existe nexo causal entre las autorizaciones expedidas por la DIMAR y los perjuicios reclamados, puesto que dichas actuaciones se limitaron a otorgar permisos para el uso y goce de los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, sin que en ningún momento se hubiera reconocido derecho de dominio privado sobre bienes de uso público; iii) las playas, los terrenos de bajamar y los espacios recuperados al mar constituyen bienes de uso público de carácter inalienable e imprescriptible respecto de los cuales la autoridad marítima únicamente puede otorgar permisos o concesiones de uso, sin que estos confieran título alguno sobre el suelo o el subsuelo; iv) debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado excluyó expresamente del pronunciamiento judicial de la referida acción popular los lotes que habían sido entregados como aportes por el distrito de Cartagena de Indias a la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, por lo tanto, respecto de dichos inmuebles no resulta procedente formular reclamación indemnizatoria alguna y, v) el daño reclamado no se encuentra consolidado, en la medida en que la Compañía Hotelera de Cartagena SA no ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del 6 de marzo de 2013 proferida en el marco de la acción popular, pues, a la fecha no ha efectuado la entrega de los predios ni ha adquirido el terreno destinado a la construcción del parque (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Pdf "017", subcarpeta "C001", carpeta "expediente digitalizado".

<sup>7</sup> Pdf "017", subcarpeta "C001", carpeta "expediente digitalizado".

#### 4. Audiencia inicial

El 16 de octubre de 2019 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 en la que el *a quo* señaló que el litigio se circunscribía a lo siguiente:

*“Determinar o establecer si con las actuaciones del Ministerio de Defensa - Dirección General Marítima DIMAR y los actos y acciones del municipio de Cartagena Distrito Turístico y Cultural generaron en los demandantes una confianza legítima cuando les transfirieron, en el caso del municipio de Cartagena como aporte social a la sociedad constituida en ese momento mediante Escritura Pública número 1659 de 1971, y particularmente la Dirección General Marítima de la Armada Nacional asignada al Ministerio de Defensa con los permisos y autorizaciones otorgados a la demandante Compañía Hotelera de Cartagena de Indias que autorizaron la ejecución de obras para la recuperación de terrenos denominados península El Laguito, crearon una confianza legítima de entendimiento que los terrenos sobre los cuales se le había autorizado la ejecución de construcciones eran de propiedad de los demandantes particularmente de la Compañía Hotelera Cartagena de Indias y si toda esta situación de confianza legítima generada a los demandantes se consolidó como un daño antijurídico cuando el Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de marzo de 2013 proferida dentro de la acción popular 2001-00051 declaró que los terrenos mencionados eran de uso público y que no se podía constituir ninguna clase de propiedad sobre los mismos sino que debía resarcirse esa ocupación de esos bienes de uso público con la adquisición de otros terrenos en lugares distintos al que se había presentado la situación para construcción de un parque y mantenimiento del mismo a treinta años, si todas estas situaciones, las actuaciones del municipio de Cartagena de Indias expresadas a través de actos administrativos y de acciones igual que la DIMAR produjeron un daño antijurídico a los demandantes (...).” (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>8</sup>.*

#### 5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A en providencia del 26 de junio de 2025 negó los requerimientos de la demanda (índice 185 SAMAI primera instancia); como argumentos de la decisión expuso lo siguiente:

1) No se configuró el daño alegado por la parte actora, porque los terrenos cuya restitución ordenó el Consejo de Estado corresponden a bienes de uso público caracterizados por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; en consecuencia, la afectación de las expectativas económicas que las demandantes afirman tener sobre una porción de las playas constituye una carga que estaban obligadas a asumir.

---

<sup>8</sup> Pdf “continuación a. inicial 16-10-2019”.

2) El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias no generó una confianza legítima en favor de la parte actora en relación con la propiedad de las playas, toda vez que, el aporte de los seis (6) lotes efectuado a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA se limitó a bienes fiscales y no comprendió zonas de bajamar; por ello, dicha actuación no era idónea para inducir la creencia en un derecho de dominio sobre bienes de uso público.

3) La Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional tampoco creó una expectativa legítima, dado que las autorizaciones expedidas para adelantar obras de recuperación sobre terrenos inundados no comportaron el reconocimiento de titularidad alguna; por el contrario, por el hecho de recaer sobre bienes de uso público, tales permisos no tenían la capacidad de transferir derechos de propiedad, y desde 1975 se advirtió expresamente que se otorgaban sin perjuicio del dominio de la Nación.

4) El pago del impuesto predial por parte de la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA no demuestra la titularidad sobre las zonas de playa, en tanto no se acreditó que dichos gravámenes recayeran sobre el predio que comprendía las áreas recuperadas.

5) Si bien mediante la escritura pública número 2274 de 1980 otorgada por la Notaría Tercera de Cartagena de Indias (Bolívar) la parte actora modificó los linderos del predio de su propiedad para incluir los terrenos obtenidos con ocasión de las obras de recuperación sobre la península El Laguito, lo cierto es que, dicha actuación se encontraba prohibida, por cuanto el artículo 679 del Código Civil y el artículo 83 del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, vigentes para la época de los hechos, establecían que las playas y zonas de bajamar son bienes de propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles.

## **6. Recursos de apelación**

### **6.1 Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA**

El 15 de julio de 2025 interpuso recurso de apelación (índice 189 SAMAI primera instancia), las razones de inconformidad con el fallo de primera instancia se resumen así:

1) El *a quo* no tuvo en cuenta las diversas actuaciones del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias que evidencian la defraudación de la confianza legítima e indujeron a la sociedad a actuar con la convicción de ostentar el derecho de propiedad sobre los terrenos objeto de controversia, a saber: *i*) mediante la escritura pública número 1659 del 24 de diciembre de 1971 de la Notaría Segunda de Cartagena de Indias, la entidad territorial aportó y transfirió a la sociedad cuatro (4) lotes de terreno identificados con los números 82, 81, 66 y 50; *ii*) a través de la escritura pública número 1234 del 19 de julio de 1972 expedida en la Notaría Segunda de Cartagena de Indias (Bolívar), el municipio transfirió a título de aporte el lote número 48; *iii*) por escritura pública número 62 del 29 de enero de 1973 de la Notaría Tercera de Cartagena de Indias (Bolívar), la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA adquirió a título de compraventa el lote número 49, oportunidad en la cual la alcaldía reiteró y ratificó en su favor los derechos de recuperación de tierras y, *iv*) la sociedad cumplió oportunamente sus obligaciones tributarias respecto de las áreas recuperadas al mar, incluso sobre aquellas aún no recuperadas, pagos que fueron exigidos y recibidos por la entidad territorial, quien de esta manera la reconoció como titular del derecho de dominio.

2) Las entidades demandadas, a través de diversas actuaciones administrativas reconocieron el dominio privado sobre los terrenos conocidos como El Laguito, con una extensión aproximada de treinta (30) hectáreas, circunstancia que generó en la sociedad la convicción de actuar como propietaria legítima por el hecho de estar facultada por las autoridades competentes para adelantar labores de recuperación y construcción sobre dichos predios.

3) La Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias no adelantaron ni promovieron investigación o sanción alguna por supuestas construcciones indebidas sobre playas o terrenos de bajamar ni tampoco se opusieron a la construcción del hotel Hilton, pese a contar con facultades legales para ello; por el contrario, su conducta evidencia que siempre reconocieron que las distintas sociedades que antecedieron a la demandante ostentaban el dominio privado sobre los terrenos de la península El Laguito.

4) El *a quo* desconoció que fue el propio Estado quien concibió, promovió y ejecutó el proyecto hotelero, en tanto *i*) participó como accionista mayoritario en la constitución de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA; *ii*) transfirió los lotes como aportes en especie; *iii*) impulsó la construcción de la infraestructura y,

iv) otorgó permisos y autorizaciones necesarias, actuaciones que generaron en la sociedad la confianza legítima de actuar conforme al ordenamiento jurídico.

5) No se tuvo en cuenta que la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado el 6 de marzo de 2013 en el marco de un proceso de acción popular reconoció la existencia de aparentes irregularidades atribuibles a entidades públicas que generaron una confianza errada sobre la legalidad de la actuación de la sociedad.

6) La primera instancia erró al afirmar que la parte demandante pretende derivar derechos económicos sobre bienes de uso público, pues, el objeto de las pretensiones no consiste en el reconocimiento de dominio sobre tales bienes sino en la reparación del daño derivado de la confianza legítima generada por las actuaciones estatales que indujeron a la sociedad a actuar con apariencia de legalidad.

7) El tribunal de primera instancia valoró de manera incorrecta la prueba relativa al pago del impuesto predial, pues, las facturas correspondientes a los años 1988 a 2015 expedidas por la entidad territorial acreditan que los tributos se liquidaron sobre la totalidad del inmueble (38.456 m<sup>2</sup>), incluidas las áreas de playa, lo cual evidencia el reconocimiento estatal del dominio alegado; circunstancia que además fue admitida por la entidad territorial en la contestación de la demanda y corroborada con las escrituras públicas y demás medios probatorios obrantes en el expediente.

## **6.2 Hoteles Estelar SA**

El 15 de julio de 2025 esta otra entidad también interpuso recurso de apelación (índice 190 SAMAI primera instancia) en el cual expuso, en síntesis, las siguientes razones de inconformidad con el fallo de primera instancia:

1) El *a quo* desconoció que el daño reclamado por Hoteles Estelar SA es autónomo y distinto del alegado por la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, pues, se reclaman los perjuicios sufridos en su condición de accionista titular del 50,210% del capital social consistentes en la disminución de dividendos, la imposibilidad de pagar sus obligaciones financieras y la necesidad de capitalizar a la compañía para cubrir sus requerimientos operativos.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

2) El tribunal no tuvo en cuenta que las pretensiones de la sociedad Hoteles Estelar SA se fundan en la responsabilidad patrimonial extracontractual de las entidades demandadas por los daños que le fueron causados como consecuencia de sus actuaciones que generaron confianza legítima sobre la legalidad de la adquisición, recuperación y explotación de los terrenos de la península de El Laguito.

3) Se pasaron por alto múltiples actos y autorizaciones de la administración que consolidaron una situación de confianza legítima, entre ellos *i)* los documentos CONPES expedidos entre los años 1969 y 1978; *ii)* el Acuerdo Municipal de Cartagena de Indias número 53 de 1922; *iii)* la Resolución número 138 de 1956 expedida por la Alcaldía de Cartagena de Indias; *iv)* la Resolución número 28 de 1971 proferida por la Alcaldía de Cartagena de Indias; *v)* el Acuerdo número 37 de 1971 emitido por el Concejo de Cartagena de Indias; *vi)* el Decreto 257 de 1971 dictado por la Alcaldía de Cartagena de Indias; *vii)* el Acuerdo número 3 de 1972 aprobado por el Concejo Municipal de Cartagena de Indias; *viii)* la certificación expedida por la Alcaldía de Cartagena de Indias el 3 de noviembre de 1973; *ix)* la Resolución número 102 de 1974 dictada por la Alcaldía de Cartagena de Indias y, *x)* las Resoluciones números 103 de 1960, 161 de 1972 y 4020 de 1975 por medio de las cuales la DIMAR autorizó obras para la defensa, recuperación y urbanización de los terrenos de la península de El Laguito.

4) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca erró al sostener que las demandantes pretendían derivar derechos económicos sobre bienes de uso público, pues, el objeto de la demanda no consiste en obtener el reconocimiento judicial del dominio sobre tales bienes, sino en reclamar la reparación de los perjuicios ocasionados por la defraudación de la confianza legítima creada por las propias entidades demandadas mediante actuaciones revestidas de legalidad.

5) El daño sí se encuentra acreditado, pues, las consecuencias patrimoniales sufridas por Hoteles Estelar SA fueron cuantificadas en el dictamen pericial allegado con la demanda y comprenden: *i)* dividendos no recibidos de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA; *ii)* perjuicios financieros derivados de la imposibilidad de atender su deuda y asumir mayores costos de intereses; *iii)* la necesidad de capitalizar a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA para cubrir sus requerimientos de caja mínima operativa y distribución de dividendos y, *iv)* el costo de oportunidad de los recursos destinados a esa capitalización.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

6) El juez de primer grado no apreció el hecho de que la responsabilidad del Estado puede surgir incluso a partir de actuaciones lícitas de la administración cuando estas ocasionan un daño antijurídico que el particular no está en el deber de soportar.

## **7. Actuación surtida en segunda instancia**

Por auto del 16 de enero de 2026 (índice 3 SAMAI) se admitieron los recursos de apelación y el 13 de febrero de 2026 (índice 9 SAMAI) ingresó el expediente al despacho para dictar sentencia, según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la responsabilidad patrimonial extracontractual, 3) conclusión y, 4) condena en costas.

### **1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión**

Presentada la demanda de manera oportuna<sup>9</sup>, corresponde a la Sala determinar si en el presente caso la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias son patrimonial y extracontractualmente responsables por el hecho de haber generado en la parte actora una confianza legítima en torno a la adquisición del dominio de los terrenos de playa y bajamar recuperados al mar en la urbanización de El Laguito.

En ese sentido, se confirmará la decisión de primera instancia que denegó los requerimientos de la demanda porque no se acreditó la existencia de una conducta

---

<sup>9</sup> El Consejo de Estado en auto del 24 de octubre de 2018 (índice 161 SAMAI primera instancia, carpeta “*expediente digitalizado*”, subcarpeta “*C002*”, pdf “*017*”) confirmó la decisión adoptada en audiencia inicial celebrada el 5 de septiembre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A que negó la excepción de caducidad del medio de control propuesta por la parte demandada en los siguientes términos: “(...) *en el presente caso el despacho estima que se encuentran acreditados los suficientes hechos para concluir que las demandantes solamente tuvieron conocimiento del daño cuando quedó ejecutoriada la sentencia de segunda instancia proferida dentro del proceso con radicado n.º 13001-23-31-000-2001-00051-00. (...) Así las cosas, el despacho puede concluir que la demanda fue presentada en tiempo, toda vez que la fecha límite para hacerlo era el 18 de agosto de 2015 y fue formulada el 13 de agosto de 2015*”.

clara, expresa y consistente capaz de generar en la parte actora confianza legítima en relación con el dominio de bienes de uso público.

## **2. Análisis de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado**

### **2.1 El daño reclamado**

1) La parte actora sostiene que el daño cuya reparación pretende consistió en el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de acción popular con radicación número 13001-23-31-000-2001-00051-00, el cual se concretó en la restitución de los terrenos de playa y de bajamar recuperados al mar ubicados en la urbanización El Laguito, así como también en la imposición de una medida compensatoria consistente en la adquisición de unos predios para la construcción de un parque<sup>10</sup>.

2) Tal circunstancia se encuentra acreditada, en primer lugar, con la sentencia proferida el 6 de marzo de 2013 por la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante la cual se ordenó a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA la restitución inmediata a la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional - Dirección General Marítima y Portuaria de los terrenos de propiedad de la Nación, distintos de aquellos comprendidos dentro de las áreas y linderos de los seis lotes individualizados en la providencia que habían sido englobados mediante la escritura pública número 2274 de 1980 otorgada en su momento en la Notaría Tercera de Cartagena de Indias (Bolívar); en esa misma decisión se precisó que la extensión superficial que debía ser restituida correspondía a un área de 26.961,51 m<sup>2</sup>.

3) Igualmente, en la parte resolutive de esa providencia se dispuso que en caso de que sobre los terrenos objeto de restitución existieran edificaciones destinadas al objeto social de la compañía hotelera dichos terrenos continuarían en cabeza de esta pero, a cambio, se le imponía la obligación de adquirir un terreno con la misma extensión de la porción arrebatada del mar para construir allí, en un plazo improrrogable no superior a tres (3) años, un parque destinado al uso y recreación de toda la comunidad; del mismo modo, se determinó que ese parque sería administrado por el Distrito de Cartagena de Indias, aunque, los costos de mantenimiento estarían a cargo de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias

---

<sup>10</sup> De conformidad con certificación sobre la composición accionaria de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, la sociedad Hoteles Estelar SA es accionista mayoritario, con una participación del 50.210%.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

SA durante los primeros treinta (30) años; la referida sentencia también complementó esa medida con la obligación de realizar actividades de recuperación integral de las playas ocupadas y el mantenimiento de los espolones existentes con el fin de evitar la erosión de esas áreas.

En ese contexto, resulta pertinente destacar la parte resolutive de la referida sentencia:

**“FALLA**

**PRIMERO. REVÓCASE** la sentencia proferida en el proceso de la referencia el 16 de febrero de 2006 por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

**SEGUNDO. DECLÁRENSE** violados los derechos e intereses colectivos a la defensa de los bienes de uso público y al patrimonio público y deniéganse las pretensiones relacionadas con los otros derechos o intereses colectivos, alegados como violados por el actor, con base en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. ORDÉNASE** a la **COMPAÑÍA HOTELERA DE CARTAGENA DE INDIAS SA** o a quien alegue ser adquirente directo o indirecto de ésta, la restitución inmediata a la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional - Dirección Marítima y Portuaria (DIMAR), de los terrenos, que resulten como de su propiedad, mencionados en esta sentencia, distintos a los comprendidos dentro de las áreas y linderos de los siguientes seis lotes que fueron englobados en único predio a través de la escritura pública No. 2274 de 1980: 1) No. 49 (cédula catastral No. 01-1-028-001); 2) No. 50 (cédula catastral No. 01-1-028-002); 3) No. 66 (cédula catastral No. 01-1-023-003); 4) No. 81 (cédula catastral No. 01-1-023- 001); 5) No. 82 (cédula catastral No. 01-1-023-002) y 6) identificado con la cédula catastral No.01-1-026-080 y que antes correspondía a una calle; los cuales continúan siendo de propiedad de la mencionada compañía comercial, o de quien los haya adquirido directa o indirectamente a ésta. La extensión superficial que debe ser restituida es de 26.961,51m<sup>2</sup>.

**CUARTO.** En caso de que sobre los terrenos que deban ser restituidos, indicados en el numeral anterior, existan edificaciones destinadas al objeto social de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA o a quien alegue ser adquirente directo o indirecto de ésta, estos terrenos continuarán de su dominio, a cambio se ordena que la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, adquiera un terreno con la misma extensión de la porción que le fue arrebatada al mar para que en él se construya, en un período de tiempo (improrrogable) no superior a tres (3) años, un parque destinado al uso y recreación de toda la comunidad. Este parque será administrado por el Distrito de Cartagena, pero los costos de mantenimiento serán de cargo de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, durante los primeros treinta (30) años, es decir por un tiempo igual al que llevan edificadas las construcciones que se hicieron en la porción que le fue arrebatada al mar. La medida compensatoria que se acaba de mencionar se complementa con la obligación que también se le impone a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, de realizar actividades de recuperación integral de las playas que fueron ocupadas por ella, así como llevar a cabo el mantenimiento de los espolones existentes con el fin de evitar el erosionamiento de esas mismas áreas, en las condiciones

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

*descritas en la parte motiva de esta sentencia” (índice 161 SAMAI primera instancia - neग्रillas de la Sala)<sup>11</sup>.*

4) En consecuencia con lo anterior también obra la providencia complementaria del 8 de mayo de 2013 por medio de la cual se aclaró que los terrenos que debía adquirir la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA para cumplir la referida medida compensatoria debían estar ubicados en una zona diferente a la colindante o adyacente a las playas o áreas de protección y, además, dentro del suelo habilitado por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena de Indias, así:

*“(…) **SEGUNDO. ACLARAR** el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia del 6 de marzo de 2013, proferida por la Sección Tercera - Subsección C del Consejo de Estado. Se precisa que los terrenos a adquirir por la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias, deben ubicarse en zona diferente a la colindante o adyacente a las playas o áreas de protección y teniendo en cuenta el suelo habilitado por el plan de ordenamiento territorial del distrito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte emotiva de esta providencia” (índice 164 SAMAI primera instancia)<sup>12</sup>.*

5) La Sala advierte que las mencionadas órdenes fueron ejecutadas; en efecto, mediante escritura pública número 2709 del 8 de septiembre de 2019 protocolizada en la Notaría Tercera de Cartagena de Indias (Bolívar) el representante legal de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA restituyó en favor de la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional - DIMAR un área no construida de 12.012,94 m<sup>2</sup> correspondiente a terrenos que se encontraban incorporados en las escrituras públicas que daban cuenta de la propiedad que venía ejerciendo la restituyente, así como también un área de 1.964 m<sup>2</sup> (índice 114 SAMAI primera instancia)<sup>13</sup>.

Asimismo, también se acreditó el cumplimiento de la carga consistente en la construcción del parque ordenado como medida compensatoria, así se desprende del acta de audiencia de verificación celebrada el 16 de diciembre de 2022 ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, diligencia en la cual el despacho sustanciador dejó constancia de su desplazamiento al lugar de la obra con el propósito de realizar el acto final de entrega protocolaria del parque junto con los miembros del comité de verificación; el despacho judicial consignó expresamente que la construcción del parque había culminado y que este se encontraba en funcionamiento de manera satisfactoria, quedando pendientes únicamente aspectos relacionados con su

---

<sup>11</sup> Folios 2 a 113, subcarpeta “C005”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>12</sup> Folios 114 a 138, subcarpeta “C005”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>13</sup> Folio 14, pdf “92\_recibememoriales”.

administración (índice 175 SAMAI primera instancia)<sup>14</sup>.

6) Posteriormente, en la audiencia de verificación del cumplimiento del fallo celebrada el 23 de noviembre de 2023 el Tribunal Administrativo de Bolívar reiteró que la construcción del parque había culminado y que solo permanecían pendientes dos aspectos para tener por satisfechas integralmente las órdenes impartidas: la definición de la titularidad del parque y la designación por parte del distrito de su representante ante el comité fiduciario del patrimonio autónomo; incluso, en esa oportunidad el tribunal consideró necesario modular el fallo del Consejo de Estado en atención a que la DIMAR no tenía competencia para suscribir la escritura pública de transferencia del parque; de manera que, concluyó que dicha transmisión debía realizarse directamente al Distrito de Cartagena de Indias (índice 165 SAMAI primera instancia)<sup>15</sup>.

7) Así las cosas, las pruebas antes reseñadas permiten tener por acreditado que la parte actora fue efectivamente compelida a restituir parte de los terrenos de playa y bajamar que habían sido recuperados y, adicionalmente, a asumir y ejecutar las cargas compensatorias impuestas en el fallo de la acción popular<sup>16</sup>.

8) Corresponde entonces ahora a la Sala determinar si ese daño es imputable a las entidades demandadas por razón de las actuaciones que, según la parte actora, generaron una confianza legítima sobre la adquisición del dominio de dichos terrenos.

## **2.2 Hechos probados**

De conformidad con las pruebas válidamente aportadas al proceso se encuentran demostrados los siguientes hechos relevantes para la adopción de la decisión de la controversia:

1) El 27 de septiembre de 1956, la Alcaldía de Cartagena de Indias expidió la Resolución número 138 a través de la cual autorizó la demarcación de unos terrenos

---

<sup>14</sup> Pdf "066 acta audiencia verificación" del archivo "179recibememorial".

<sup>15</sup> Archivo "160\_recibememoriales".

<sup>16</sup> En el recurso de apelación, la sociedad Hoteles Estelar SA, en condición de accionista mayoritario de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, sostuvo que el daño por ella reclamado es autónomo, consistente en la disminución de dividendos, la imposibilidad de atender sus obligaciones financieras y la necesidad de capitalizar la sociedad. Al respecto, la Sala advierte que tal circunstancia no configura un daño independiente sino perjuicios derivados de la afectación sufrida por la sociedad, en la medida en que corresponden a consecuencias patrimoniales que se originan en la ejecución de las órdenes impartidas en el ya mencionado fallo del proceso de acción popular.

de propiedad municipal y de la sociedad Andian National Corporation (índice 164 SAMAI primera instancia)<sup>17</sup>.

2) El 23 de agosto de 1960, la Dirección Marítima y Portuaria profirió la Resolución número 103 mediante la cual otorgó permiso a la sociedad Inversiones El Laguito Ltda para ejecutar obras de defensa, recuperación y urbanización sobre los terrenos ubicados en El Laguito en la ciudad de Cartagena de Indias (índice 164 SAMAI primera instancia)<sup>18</sup>.

3) El 31 de enero de 1963, la sociedad Inversiones El Laguito Ltda con la escritura pública número 140 de la Notaría Primera de Cartagena de Indias cedió al municipio de Cartagena de Indias el dominio de varios lotes, entre ellos los identificados con los números 81, 82 y 66, así como también de una zona comprendida entre los lotes números 48 y 49 pertenecientes a la urbanización El Laguito, en los siguientes términos:

*“Calles: A) una zona de diez y siete metros de ancho (8 para calles y 9 para andenes y césped), que partiendo del ángulo suroeste del lote identificado con el número 22 del plano de la urbanización la recorre en una longitud aproximada de 700 metros; por el otro, después de bifurcarse frente al lote marcado con el número 20 la recorre en dirección oeste en una extensión aproximada de 120 metros hasta llegar a los lotes marcados con los números 14 y 99 del plano de la urbanización. B) Una zona de 13 metros de ancho que comprende 7 para la calle y 6 para zona de andenes que partiendo de islotes 15 y 16 la recorre en un trecho de 134 metros hasta llegar a la colindancia de los lotes 106 y 107. C) Una zona de 13 metros de ancho que comprende siete (7) para la calle propiamente dicha y seis (6) para andenes y césped con una longitud aproximada de treinta y cinco metros, comprendida entre los lotes 111 y 112. D) Una zona de 13 metros de ancho que comprende 7 para calle y seis para andenes y césped, y una longitud de aproximadamente treinta y cinco metros comprendidos entre los lotes 124 y 81.*

***Para zonas verdes: A) Una zona de área triangular cuya base, de una longitud aproximada de 32 metros, lo constituye el costado sur del lote marcado en el plano de la urbanización con el No. 1 y los otros dos lados, de aproximadamente 50 metros de longitud cada uno, colindan con las zonas destinadas para Calles descritas en las letras A) y B). B) Una zona comprendida entre los lotes 48 y 49, de forma cuadrada por el frente con calle de por medio con el lote 66 en 50 metros; por la derecha, entrando, con lote 49 en 50 metros; por la izquierda, entrando, con lote número 48 en cincuenta metros y por el fondo con el Laguito de la Bahía de Bocagrande en 50 mtrs.***

***Para templo, escuela pública e inspección de policía: los predios: Lote 81 con cabida superficial de 700 metros cuadrados cuyos linderos no colindan en ninguno de sus lados con áreas de playa o terrenos de bajamar. Lote 82 con cabida superficial de 700 metros cuadrados, no colinda con zonas de playa o áreas de bajamar. Lote***

<sup>17</sup> Folios 7 a 8, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>18</sup> Folios 9 a 10, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

**66 con una cabida superficial de 945 metros cuadrados”** (índice 161 SAMAI primera instancia - neग्रillas por fuera del texto original)<sup>19</sup>.

4) El 28 de abril de 1971, la Alcaldía de Cartagena de Indias emitió la Resolución número 28 por la cual aprobó la modificación solicitada por la sociedad Inversiones El Laguito Ltda al diseño del proyecto de recuperación de tierras que previamente había sido autorizado para la urbanización El Laguito, así:

*“Que mediante Resolución 138 de septiembre 27 de 1956, la Alcaldía Municipal de Cartagena aprobó la recuperación de tierras para ser destinada a la construcción de la urbanización ‘El Laguito’ de esta ciudad con el previo lleno de los requisitos exigidos por la Nación y la Armada Nacional.*

*Que la Compañía Inversiones El Laguito Ltda ha presentado solicitud para efectuar modificaciones en el plano de recuperación de tierras aprobado por la alcaldía mediante la resolución citada en el considerando anterior.*

*Que la modificación propuesta conserva un área no mayor a la inicialmente aprobada y no se sale de los límites establecidos por la Nación y aprobados por la Alcaldía de Cartagena.*

*Que sometida a la modificación solicitada al estudio del Comité Asesor para las Playas de Bocagrande, el concepto unánime fue que las variaciones contribuyen a mejorar la urbanización planeada presentando un mejor aprovechamiento y ordenamiento urbanístico.*

*Que de acuerdo al estudio hecho por el Centro de Estudios Técnicos e Investigaciones Hidráulicas de la facultad de ingeniería de la Universidad de los Andes, la modificación propuesta es la más adecuada para la zona siempre y cuando se efectúen las defensas necesarias a la playa de Castillogrande hasta el Club Naval.*

**RESUELVE:**

*Artículo 1. Aprobar la modificación solicitada por la Compañía Inversiones El Laguito Ltda para la recuperación de tierras destinadas a la prolongación de la urbanización El Laguito de acuerdo al plano enviado a la Alcaldía de Cartagena de fecha junio de 1970 (...).*

*Artículo 2. Los propietarios de la urbanización El Laguito se comprometen a efectuar a sus costas la defensa necesaria en las playas del Castillogrande hasta el Club Naval y a encargarse de su mantenimiento general, así como también de las reparaciones a que haya lugar en cualquier zona que sea afectada por la recuperación propuesta.*

*Artículo 3. Los propietarios de la urbanización deberán ceder al municipio de Cartagena además de las vías, andenes, zonas verdes, etc., un lote de terreno con un área no menor de 3000 m<sup>2</sup> y en una zona previamente aprobada por la alcaldía”. (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>20</sup>.*

5) El 27 de agosto de 1971, el Concejo Municipal de Cartagena de Indias expidió el Acuerdo número 037 a través del cual autorizó al alcalde y al personero para que

<sup>19</sup> Folios 251 a 258, 268 a 269, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>20</sup> Folios 11 a 12, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”.

aportaran como capital a las sociedades que se constituyeran con fines turísticos en la ciudad los lotes números 81, 82 y 66, así como también la zona comprendida entre los lotes números 48 y 49 de propiedad del municipio ubicados en la urbanización El Laguito (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>21</sup>.

6) El 15 de diciembre de 1971, el alcalde municipal de Cartagena de Indias profirió el Decreto número 257 por el cual aclaró el acuerdo anteriormente referido en el sentido de precisar que los lotes allí señalados, ubicados en la urbanización El Laguito, correspondían a los identificados en la escritura pública número 140 de la Notaría Primera de Cartagena de Indias; igualmente, se precisó que el área comprendida entre los lotes 48 y 49 correspondía al lote número 50 (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>22</sup>.

7) Luego de lo anterior, el 24 de diciembre de 1971 se constituyó la sociedad anónima Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA mediante la escritura pública número 1659 de la Notaría Segunda de Cartagena de Indias cuyo objeto principal consistía en la promoción, construcción, administración y explotación de hoteles, lo mismo que la organización de actividades dirigidas a fomentar, desarrollar y explotar la industria del turismo nacional; en dicha sociedad, el distrito de Cartagena de Indias adquirió treinta y seis mil novecientos veinte (36.920) acciones y aportó los lotes números 50, 66, 81 y 82 de su propiedad, situados en la urbanización el Laguito.

Al respecto, se destaca lo siguiente:

*“(...) quienes obran como representantes del municipio de Cartagena, en sus calidades indicadas anteriormente, manifestaron que para perfeccionar el aporte en especie mencionada en el artículo 3.2 transfieren a la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, que se constituye por medio de este instrumento, el derecho de dominio y la posesión que el municipio de Cartagena tiene sobre los inmuebles identificados en el citado artículo 3.2, por los mismos linderos allí indicados y por la suma de \$3.692.000 en que fueron valuados dichos inmuebles. Manifestaron además que estos bienes raíces se hallan libres de todo gravamen o condición que pudiera afectar, limitar o resolver su dominio y que, en todo caso comprometen al municipio de Cartagena a salir al saneamiento de cualquier vicio que pudiera surgir, en los casos previstos en la ley. A continuación, todos los comparecientes relacionados al comienzo de esta escritura dijeron que aceptaban para la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA la transferencia de los inmuebles tantas veces mencionados, los cuales fueron recibidos real y*

<sup>21</sup> Folios 318 a 319, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>22</sup> Folio 320, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

*materialmente a entera satisfacción” (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>23</sup>.*

8) Complementariamente, el 19 de julio de 1972 el municipio de Cartagena de Indias aportó a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA mediante la escritura pública número 1234 otorgada en la Notaría Segunda de Cartagena de Indias (Bolívar) el inmueble de su propiedad localizado en la urbanización El Laguito, identificado con la cedula catastral número 1-31094, como pago de 8.500 acciones; dicho bien había sido previamente cedido al ente territorial a través de la escritura pública número 140 del 31 de enero de 1963 de la Notaría Primera de Cartagena de Indias (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>24</sup>.

9) Posteriormente, el 31 de julio de 1972, la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional expidió la Resolución número 161 a través de la cual modificó la Resolución número 103 de 1960, en los siguientes términos:

*“Que por Resolución número 103 del 23 de agosto de 1960 el Comandante de la Armada concedió permiso a la sociedad Inversiones El Laguito Ltda para la ejecución de obras de defensa, recuperación y urbanización de los terrenos denominados Península El Laguito de propiedad de la citada sociedad (...).*

*Que el gerente de la sociedad Inversiones El Laguito Ltda en su calidad de representante legal de la misma, ha solicitado a la Dirección la modificación de la Resolución número 103 de 1960 por las razones varias que se exponen.*

*Que la Alcaldía de Cartagena mediante Resolución número 28 de abril de 1971 aprobó las modificaciones solicitadas por la Compañía de Inversiones El Laguito Ltda de acuerdo con los planos que obran en el expediente y con el lleno de los demás requisitos, entre ellos, el compromiso de efectuar las obras de defensa necesarias en las playas del Caribe Grande hasta el Club Naval, así como también a las reparaciones que fueren necesarias en cualquier zona que sea afectada por la recuperación que se propone.*

*Que en concepto de la Sección de Oceanografía de esta Dirección, el estudio rendido a la misma por el Ministerio de Obras Públicas por intermedio del laboratorio de Ensayos Hidráulicos es favorable y sus recomendaciones deben ser tenidas en cuenta.*

*Que el Decreto 2349 de 1971 autoriza a la Dirección General Marítima y Portuaria para regular, controlar y autorizar la exploraciones y construcciones costeras y marítimas, y más específicamente en su artículo 101 para estudiar y aprobar los proyectos sobre áreas marítimas recuperables, mientras el gobierno nacional reglamenta la materia.*

*Que cumplidas las condiciones legales y técnicas para resolver favorablemente la modificación solicitada.*

<sup>23</sup> Folios 281 a 317, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>24</sup> Folios 356 a 360, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

**RESUELVE.**

*Artículo 1º. Modificar la Resolución número 103 de 23 de agosto de 1970, en el sentido de autorizar la ejecución de las obras necesarias para la recuperación de los terrenos denominados Península El Laguito acorde a los planos y estudios que obran en el expediente y a los cuales se refiere el estudio de playas en la bahía de Cartagena elaborado por el laboratorio Hidráulico del Ministerio de Obras Públicas (...).” (índice 164 SAMAI primera instancia)<sup>25</sup>.*

10) Al año siguiente, más exactamente el 29 de enero de 1973, a través de la escritura pública número 62 de la Notaría Tercera de Cartagena de Indias (Bolívar), la sociedad Contratistas Vam Suramericana transfirió en favor de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA la totalidad de los derechos de dominio y posesión sobre el lote número 49 de la urbanización El Laguito, así como también los terrenos que pudieran obtenerse por recuperación de conformidad con el artículo 724 del Código Civil; el referido bien había sido adquirido por la mencionada sociedad mediante compraventa celebrada con Inversiones El laguito Ltda el 1º de julio de 1970.

En el mismo instrumento, la sociedad El Laguito Ltda ratificó en favor de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA el derecho de dominio sobre las áreas de recuperación contiguas a los lotes 49, 68, 82, 81 y 50; adicionalmente, el personero municipal de Cartagena de Indias, en representación del ente territorial, reiteró y ratificó dichos derechos de recuperación de tierras en favor de la mencionada sociedad.

Sobre el particular, se resalta lo siguiente:

***“(...) en el precio de la venta está incluido el valor de las obras de urbanización exigidas por el municipio de Cartagena, para conceder permiso de construcción y, además, pertenecen a la sociedad adquirente la totalidad de los terrenos que por recuperación se pueden obtener, al tenor del artículo 724 y concordantes del Código Civil, por estar tal recuperación igualmente incluida dentro del precio de la venta. En este estado comparece nuevamente el señor Ernesto Bengel, vecino de Bogotá, de todo lo cual doy fe y dijo: ‘que obra a nombre y representación de la sociedad Inversiones El Laguito Ltda constituida por escritura número 1201 de 28 de marzo de 1958 de la Notaría 3 de Bogotá y reformada por las escrituras que aparecen en el certificado de la Cámara de Comercio que se protocoliza en este instrumento y con facultades suficientes para este acto y dijo: ‘que la sociedad Inversiones El Laguito Ltda obtuvo de las autoridades competentes al tenor del artículo 724, permiso para hacer las obras necesarias para restituir las aguas al acostumbrado cauce en terrenos de la llamada urbanización El Laguito del barrio Bocagrande***

<sup>25</sup> Folios 20 a 22, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”.

Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)  
 Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro  
 Reparación directa  
Apelación sentencia

**de la ciudad de Cartagena como consta en la Resolución 28 de abril de 1971 y 138 del 27 de septiembre de 1956 de la Alcaldía Mayor de Cartagena, y Resolución 103 del 23 de agosto de 1960 del Comando de la Armada y 161 de 31 de julio de 1972 del Director General Marítimo y Portuario, y que en consecuencia tales recuperaciones accederán a los lotes o terrenos contiguos, como puede suceder con el lote número 49 a que se refiere la presente escritura y en consecuencia reiterar y ratificar a favor de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA cualquier derecho sin limitación alguna que la Compañía Inversiones El Laguito Ltda pudiera tener o le correspondiera por la recuperación que existe o existiera en el futuro contigua a los linderos dentro de sus respectivas líneas de demarcación, prolongadas directamente hasta el agua, de los lotes 49, 68, 82 y 81 y 50 así como antigua zona intermedia para calle (Almirante Brion calle 1A) hoy de propiedad de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA'. Finalmente hace constar en forma expresa que Inversiones El Laguito Ltda, cede en favor de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA el derecho para efectuar las obras tendientes a la recuperación de terrenos, hoy bajo agua, en las zonas respectivas de los frentes de los lotes 49, 68, 82, 81 y 50, renunciando en esta forma a la ejecución en tale zonas de las aludidas obras para cuya ejecución obtuvo los permisos precitados de los cuales hará uso en zona distinta a las referidas. Presente Jorge Benedetti, a quien personalmente conozco de todo lo cual doy fe y dijo: 'que en el presente instrumento obra en su calidad de gerente de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA (...) que acepta para la sociedad que representa la venta que se le hace, así como todas y cada una de las cláusulas de esta escritura. Que ha recibido para la sociedad que representa el bien objeto de este instrumento a su entera satisfacción. Que acepta la ratificación y declaraciones hechas por Inversiones El Laguito de ser propiedad de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA el derecho a las zonas de recuperación aledañas a los predios mencionados en esta escritura. **En este estado compareció el señor doctor Rafael Ballestas Morales (...) y dijo que en el presente instrumento obra en su calidad de personero municipal del municipio de Cartagena, que en su expresa calidad y en nombre del municipio de Cartagena como consecuencia de las Resoluciones 28 de 1971 y 138 de 1956 de la Alcaldía Mayor de Cartagena y del contenido de esta escritura reitera y ratifica a favor de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias los derechos de recuperación de tierras sobre los lotes mencionados en el cuerpo de esta escritura"** (índice 161 SAMAI primera instancia - negrillas adicionales)<sup>26</sup>.**

11) El 3 de noviembre de 1973, el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias expidió la siguiente certificación:

*"Que las obras que la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA proyecta adelantar en los lotes números 50, 68, 81, 82 y 49, localizados en la urbanización El Laguito de Cartagena, no interfieren con ningún programa que el municipio de Cartagena proyecta adelantar en esa zona. Que dichos terrenos no están destinados a ningún uso público ni en ningún servicio oficial. Que las obras proyectadas no ofrecen ningún inconveniente a la municipalidad. Que los terrenos en mención no están ocupados por otra persona diferente a sus dueños que son Compañía*

<sup>26</sup> Folios 385 a 389, subcarpeta "C003", carpeta "expediente digitalizado".

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

*Hotelera de Cartagena de Indias SA de la cual el municipio de Cartagena es accionista” (índice 164 SAMAI primera instancia)<sup>27</sup>.*

12) El 22 de octubre de 1974, la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias expidió la Resolución número 102 a través de la cual prohibió la expansión de la urbanización El Laguito y derogó la Resolución número 28 del 28 de abril de 1971.

En relación con lo anterior se destaca lo siguiente:

*“(…) Que en las actas y en los planos protocolizados por medio de la escritura 623, y a que se refiere el considerando anterior, quedaron descritas y demarcadas las porciones que Andian National Corporation Limited cedió a la Nación, y las zonas de terrenos que la sociedad cedente siguió reservándose para su exclusiva dominio, apareciendo con toda claridad, entre estas últimas, la llamada península El Laguito, con ubicación y delimitaciones idénticas a las que Andian vendió a sus inmediatos causahabientes por medio de la escritura 106 de 1957 e Inversiones El Laguito Limitada adquirió posteriormente mediante Escritura 1201 de 1958, ya citadas.*

*Que la legislación colombiana abriga en general el espíritu de conferir la propiedad por accesión a los propietarios contiguos respecto de tierras sumergidas que fueren quedando secas, y concretamente el artículo 723 del Código Civil preceptúa que, si una heredad ha sido inundada, el terreno restituido por las aguas, volverá a sus antiguos dueños, derecho que han traspasado a Inversiones El Laguito Limitada a sus causantes.*

***Que Inversiones El Laguito Limitada ha obtenido los permisos administrativos necesarios para ejecutar en la península El Laguito de su propiedad obras de defensa, recuperación y urbanización, autorizaciones concedidas en primer lugar por el comandante de la Armada Nacional mediante Resolución número 103 de 1960, expedida en desarrollo de la facultad conferida por el artículo 97 del Decreto Legislativo número 3183 de 1952, en armonía con lo dispuesto en el Decreto número 1822 de 1929, y en segundo lugar por el Director General Marítimo y Portuario, mediante Resolución número 161 de 1972 dictada en uso de las facultades que confirió a dicho funcionario del Decreto 2349 de 1971.***

*Que la urbanización que fomenta en la península El Laguito la sociedad Inversiones El Laguito Limitada fue aprobada por la oficina del plan regulador del municipio de Cartagena por medio de providencia de 27 de marzo de 1961.*

*Que los derechos de Inversiones El Laguito Limitada que se dejan explicados en los considerandos anteriores, fueron ya solemnemente reconocidos por el municipio de Cartagena en la Escritura Pública número 62 de fecha 29 de enero de 1973, otorgada en la Notaría Tercera de Cartagena, por la cual Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA adquirió el lote número 49 de la urbanización y el derecho ‘para efectuar las obras tendientes a la recuperación de terrenos, hoy bajo agua, en las zonas respectivas’, con advertencia de que, como consecuencia, ‘tales recuperaciones accederán’ a dicho lote, instrumento a cuyo otorgamiento compareció el señor doctor Rafael Ballesteros Morales, personero municipal de Cartagena, y allí manifestó ‘que en su expresa calidad y el nombre del*

<sup>27</sup> Folio 24, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

*municipio de Cartagena reitera y ratifica a favor de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA los derechos de recuperación de tierras sobre los lotes mencionados en el cuerpo de esta escritura’.*

***Que independientemente de los derechos de que es titular la sociedad Inversiones El Laguito Limitada, claramente explicados y reconocidos en la parte considerativa de la presente resolución, y excediendo el alcance de tales derechos, la Alcaldía de Cartagena profirió la Resolución número 28 de 1971 (abril 28), por medio de la cual aprobó una modificación sustancial al proyecto originalmente autorizado para la ejecución de obras y recuperación de tierras por parte de inversiones El Laguito Limitada en el área de que es dueño, cambio que implicaría una permuta de bienes cuyo dominio pertenece a la Nación, y para la cual el municipio de Cartagena no está autorizado.***

***Que la modificación aprobada por medio de la resolución número 28 de la alcaldía comportaría además una autorización excesiva para recobrar tierras sumergidas que rebasarían el área de Inversiones El Laguito Limitada es legítima propietaria, y entraría en la construcción de dos urbanizaciones diferentes, en vez de una sola, ya señaladas generalmente con las denominaciones distintivas de ‘laguito número uno’ y ‘laguito número dos’.***

***Que es inaplazable esclarecer las dudas que se han creado y corregir los errores que se han cometido en torno al asunto que es materia del presente pronunciamiento (...).” (índice 161 SAMAI primera instancia - resalta la Sala)<sup>28</sup>.***

13) El 4 de julio de 1975, la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y la sociedad Hilton International Co celebraron un contrato para la construcción y administración de un hotel en los lotes números 49, 50, 66, 81 y 86, y en el lote identificado con la referencia catastral número 1-31094 de propiedad de la referida compañía (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>29</sup>.

14) En consonancia con lo anterior, el 21 de noviembre de 1975, la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional expidió la Resolución número 4020 mediante la cual autorizó a la Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA la ejecución de obras de relleno y preservación de áreas, sin perjuicio del derecho de dominio que corresponda a la Nación, en los siguientes términos:

*“Que la Compañía Hotelera Cartagena de Indias ha solicitado la autorización de unas obras de relleno y defensa a base de la formación de espolones en zonas de playa y terrenos de la bajamar situados en la urbanización El Laguito en la ciudad de Cartagena comprendido dentro de los siguientes linderos y medidas (...).*

*Que las obras anteriores se consideran necesarias para la preservación de estas áreas.*

*Que han sido efectuados los estudios técnicos necesarios según planos*

<sup>28</sup> Folios 25 a 30, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>29</sup> Folios 437 a 464, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

que obran en el respectivo expediente de la Dirección General Marítima y Portuario, conceder esta clase de autorizaciones.

**RESUELVE:**

**Artículo 1. AUTORIZAR como en efecto lo hace a la COMPAÑÍA HOTELERA CARTAGENA DE INDIAS la ejecución de las obras de relleno y preservación en las áreas señaladas en el considerando de esta resolución, sin perjuicio del derecho de dominio eminente que corresponda a la Nación en las mismas zonas o a particulares con justo título anterior a la vigencia del actual Código Civil o en leyes posteriores especiales” (índice 161 SAMAI primera instancia - neग्रillas de la Sala)<sup>30</sup>.**

15) Más tarde, concretamente el 4 de diciembre de 1980, mediante la escritura pública número 2274 de la Notaría Tercera de Cartagena de Indias la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA hipotecó los lotes números 49, 50, 66, 81, 86, al igual que el lote identificado con la referencia catastral número 1-31094; en dicho documento se consignó lo siguiente:

*“PARÁGRAFO: debido a la labor ejecutada de recuperación de tierras, en la actualidad el inmueble formado por los seis lotes contiguos que se acaban de describir, y las tierras recuperadas al mar, arroja una cabida superficial aría de 35.075 m<sup>2</sup>, cuyos linderos y medidas son las siguientes (...).” (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>31</sup>.*

16) El 19 de mayo de 1987, a través de la Escritura pública número 1315 de la Notaría Primera de Cartagena de Indias (Bolívar), la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA protocolizó lo siguiente:

**“PRIMERO. Que de conformidad con los pormenores de la Escritura Pública número 2274 del 4 de diciembre de 1980 de la Notaría Tercera de Cartagena, la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA es propietaria del siguiente bien inmueble: un lote de terreno ubicado en la península de El Laguito que queda del extremo sur del barrio Bocagrande, en esta ciudad cuyos linderos y medidas son las siguientes: por el frente o sea al Este, con calle de la organización, se miden 102 m, de ese punto y hacia el Occidente en ángulo recto se mide en 32. 31 m en colindancia con calle de la urbanización de ese punto y atravesando la calle en ángulo de 101°30 colindando con el edificio Mónaco se miden 80,80 m; por la izquierda entrando, o sea el Norte, formando ángulo de 83° y colindando con aguas de El Laguito se mide 103.00 metros, de este punto y el ángulo de 80° se mide hacia el Sur 20.00 metros, de ese punto y en ángulo de 90° se mide en 92.00 metros; por el fondo, o sea el Oeste y en ángulo de 103.30° colindando con aguas de la Bahía de Cartagena se miden 114.00 metros; por la derecha, o sea el Sur y en un ángulo de 99° se miden 211.00 metros; colindando con aguas de la Bahía de Cartagena. Este de partida. **El inmueble aquí descrito es el resultado del englobamiento de los seis lotes de terreno de propiedad de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, según tradiciones****

<sup>30</sup> Folios 31 a 32, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>31</sup> Folios 573 a 576, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)  
Actor: *Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA* y otro  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

**anteriores, más la labor de recuperación de tierras ya que dichos inmuebles se hallaban en parte cubiertos de agua por causa de las avenidas, oleajes, aguajes o mares de leva. Para esta recuperación de tierras de la sociedad propietaria obtuvo los permisos pertinentes de la Dirección General Marítima y Portuaria.**

**SEGUNDO. La escritura pública número 819 del 4 de julio de 1975 de la Notaría Primera de Cartagena, contempla el contrato entre la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y la Hilton International Company. Esta escritura pública en su artículo uno, sección uno, señaló el sitio donde hoy se encuentra construido el hotel, describe los lotes de terreno y protocolizó el plano general de la propiedad incluyendo la recuperación de tierra.**

**TERCERO. Permiso de la Dirección General Marítima y Portuaria. Con fundamento en el plano protocolizado en la escritura pública ya mencionada, la Dirección General Marítima y Portuaria expidió la Resolución número 420 del 21 de noviembre de 1975 a favor de la propietaria Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA por la cual se autoriza a esta sociedad para la ejecución de las obras de relleno y preservación en las áreas de propiedad de dicha compañía hotelera.**

CUARTO. De acuerdo con lo anterior existe una diferencia entre los linderos resultantes del primer englobe y los linderos generales autorizados por la Resolución 420 del 21 de noviembre de 1975 de la Dirección General Marítima y Portuaria.

QUINTO. Aclaración de linderos y protocolización del plano que sirve de fundamento para la construcción del hotel y para el permiso conferido por la Dirección General Marítima y Portuaria. Por medio del presente instrumento público la propietaria aclara los linderos del terreno englobado, siguiendo en todo lo que antes fue aprobado por la Dirección General Marítima y Portuaria y se entrega al señor notario para que inserta en el protocolo y transcrita en las copias que se expidan del presente instrumento público, un ejemplar del plano aquí referido, tomado del que se encuentra protocolizado en la Escritura Pública número 819 del 4 de julio de 1975 de la Notaría Primera de Cartagena. De conformidad con lo aquí expresado, los linderos y medidas son los siguientes (...).

SEXTO. Que la presente escritura pública es aclaratoria de linderos y medidas del inmueble aquí descrito y debe ser registrada en la oficina de registro de instrumentos públicos del círculo de Cartagena en el folio de matrícula inmobiliaria número 060-0034481 igualmente ante las autoridades de catastro.

SÉPTIMA. Que sobre lote de terreno objeto del presente instrumento público la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA construyó un edificio para hotel en el cual en la actualidad funciona el Hotel Cartagena Hilton” (índice 161 SAMAI primera instancia - negrillas adicionales)<sup>32</sup>.

17) Con posterioridad, el 13 de agosto de 2001, el señor Norberto Gari García promovió una acción popular en contra de la Compañía Hotelera de Cartagena de

<sup>32</sup> Folios 614 a 618 y 624, subcarpeta “C003”, carpeta “expediente digitalizado”.

Indias SA con el propósito de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a), b), d), e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 por considerar que dicha sociedad se apropió de un área de 27.707,17 m<sup>2</sup> de terrenos pertenecientes a la Nación de carácter inalienable, imprescriptible e inembargables, por lo cual no eran susceptibles de ser adquiridos por accesión (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>33</sup>.

18) En desarrollo de lo anterior, el 16 de febrero de 2006, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda por estimar que los hechos que dieron origen a la acción popular ocurrieron con anterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 y a la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>34</sup>.

19) Sin embargo, el 6 de marzo de 2013, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C profirió sentencia de segunda instancia mediante la cual se revocó el fallo de primer grado y, en su lugar, declaró vulnerados los derechos e intereses colectivos relacionados con la defensa de los bienes de uso público.

Al respecto, se destaca lo siguiente

***“(...) Análisis sobre el dominio privado de playas y terrenos de bajamar en el caso concreto:***

***Como se expuso, el segundo cargo alegado por el actor en la acción popular que se estudia, guarda relación con la supuesta apropiación que la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, hizo de unos terrenos que antes fueron ocupados por el mar y que hoy en día son sólidos o playas. Para este efecto, vale la pena advertir, que este cargo no ha sido en estricto sentido desvirtuado por la mencionada compañía en su calidad de demandado, toda vez que lo que ésta alega es la legitimidad que tenía para recuperar unos terrenos que habían sido ocupados por el mar; por este motivo, el análisis de este numeral estará centrado en la determinación de la legitimación o conformidad con la ley de esta ‘accesión’, y sólo en caso de advertirse la ilegalidad de esta, se estudiará lo relativo a la violación de los derechos o intereses colectivos invocados como violados.***

*(...).*

***Habida cuenta que, como se señaló, la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, ha alegado su legítimo derecho a recuperar tierras que fueron ‘invasadas’ por el mar, y para ello ha argumentado la autorización que sobre el particular le han dado algunas autoridades públicas, la existencia de algunos ‘títulos’ y su viabilidad jurídica, con base en lo establecido en el Código Civil en materia de accesión; en este numeral se hará un somero análisis sobre esta figura, y de manera especial de los artículos 719, 723 y 724 de dicho estatuto y su relación con zonas costeras, o de bajamar o playa;***

<sup>33</sup> Folios 2 a 113, subcarpeta “C005”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>34</sup> Folios 2 a 113, subcarpeta “C005”, carpeta “expediente digitalizado”.

aclarado este aspecto, se procederá en el siguiente, a revisar de manera específica la legitimidad jurídica de dicha ocupación.

(...).

Como consecuencia de lo expresado en este numeral se puede concluir:

**1) Las modalidades de acceso analizadas y comprendidas en los artículos 719, 723 y 724 del Código Civil, no pueden aplicarse para casos de terrenos adyacentes al mar, toda vez que limitan su ámbito de aplicación a terrenos ribereños de ríos, lagos y lagunas.**

**2) Aún en caso de que se extendiera esta figura para terrenos adyacentes al mar, los territorios firmes recuperados, no pueden detentar dominio privado por cuanto son bienes de uso público. Cualquier negocio, manejo, obra o construcción que se haga sobre ellos, contraviene el régimen jurídico de esta modalidad de bienes. El único que puede hacer acciones orientadas a manejar y administrar estos bienes, con la justa comprensión de su naturaleza, es la Nación en cuanto administradora de los mares y las playas.**

**3) Aún en caso de que se extendiera la figura de la acceso a terrenos adyacentes al mar, esta no podría operar, si el nuevo terreno sólido se configuró como consecuencia de una acción humana, y no con ocasión de un fenómeno natural.**

**Las específicas apropiaciones que la Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA hizo de terrenos de playa, antes ocupados por el mar:**

**(...) En síntesis, de lo hasta aquí probado se observa cómo, mediante la escritura pública de compraventa 062 de 1973, la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, no sólo se hizo a la propiedad del Lote No. 49 de la urbanización 'El Laguito' sino también al dominio de 'la totalidad de los terrenos que por recuperación se pueden obtener' de zona marítima colindante con el lote 49, objeto de la citada transacción, y con los lotes 50, 66, 81, 82, y el identificado con cédula catastral 131094 -según ratificación efectuada por la firma Inversiones El Laguito Ltda. mediante esta escritura-, derecho que descansa de acuerdo con este acto declarativo en los artículos 719 y 724 del Código Civil, y no en el artículo 723 a que aludió la defensa.**

**Por el mismo instrumento, la Compañía Hotelera recibió a título de 'cesión' los permisos obtenidos en su momento por la firma Inversiones El Laguito Ltda, de la Alcaldía de Cartagena -esa si en virtud del artículo 723 del Código Civil- como por la autoridad marítima dirigidos a adelantar las obras tendientes a la recuperación de terrenos en zonas de playa y bajamar.**

**Como consecuencia, no le asisten dudas a la Sala sobre la existencia de un título, o varios, con los que contaba la Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA para la recuperación de tierras que habían sido ocupadas por el mar. Dicha situación, no significa, sin embargo, que estos terrenos recuperados, pudieran pasar al dominio de esa sociedad comercial, pues, se trata de bienes de uso público.**

**En este orden de ideas, si se interpretaran los títulos aludidos, como constitutivos de un derecho de dominio sobre los terrenos recuperados, se estaría atentando contra el ordenamiento jurídico relativo a la protección de los bienes de uso público y en particular de las playas y terrenos de bajamar. Esta interpretación, resulta entonces impensable, y por ende cualquier comprensión de esos terrenos recuperados como de dominio privado, atentaría contra el patrimonio público**

Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)  
Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro  
Reparación directa  
Apelación sentencia

**Agrega la Sala que ni de la escritura pública 062 de 1973, ni de las escrituras públicas precedentes a ésta, allegadas al expediente, es posible derivar derecho de propiedad alguno sobre las áreas 'recuperadas' por la Compañía Hotelera, pues cabe recordar que para que opere el fenómeno previsto en el artículo 723 del CC, es necesario que las áreas recuperadas pertenezcan al dueño de la heredad inundada, y esto de ninguna manera se puede predicar de bienes de uso público.**

**En ese contexto, mediante la escritura pública 2274 de 1980 la firma hotelera englobó no sólo los lotes 49, 50, 66, 81, 82 y el identificado con la cédula catastral 1-31094, sino también las áreas recuperadas hasta esa fecha, para una cabida superficiaria total de 35.075 m<sup>2</sup>, modificando por esta vía la cabida y linderos de los predios inicialmente adquiridos.**

**De lo expresado se deduce, que ninguno de los artículos invocados tanto en la escritura pública 062 de 1973, como en el permiso otorgado por la Alcaldía de Cartagena, pueden ser fundamento normativo para efectos de adquirir por accesión terrenos de playa y bajamar, pues respecto de estos bienes existe normatividad especial que orienta su disposición y que excluye cualquier tipo de interpretación analógica que pretenda realizarse.**

No obstante, si en gracia de discusión se aplicaran tales artículos, especialmente el 723 invocado por la defensa de la Compañía Hotelera, ella debería demostrar derecho de dominio sobre los terrenos recuperados, amén de que éstos no fueron devueltos naturalmente por las aguas, sino de manera artificial y mucho después de 10 años de su inundación que data según informe de la Universidad de Cartagena del año 1956, con lo cual en caso de existir dominio, este se extinguió a favor de la Nación por usucapión ordinaria.

**Los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados y susceptibles de revisión en la presente acción popular:**

(...) Con base en lo anterior, en esta sentencia, se observa una violación efectiva y real, cuando se tiene por privada una porción de territorio que es catalogada como bien de uso público por nuestro ordenamiento jurídico. Por este motivo, cualquier recuperación que del mar se haya hecho y, por ende, se presente hoy, como terrenos sólidos o playas, y detenten un supuesto dominio particular de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, constituye la violación efectiva a los derechos o intereses colectivos que se estudian, puesto que, se insiste, este tipo de bienes, son para uso de todos, y de ninguna manera, pueden convertirse en bienes privados.

(...).

**Con base en lo anterior, la efectiva violación a los derechos o intereses colectivos que se estudia, se produjo con la apropiación y uso exclusivo de la Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA de todos los terrenos que no estén comprendidos dentro de las singulares áreas de los seis lotes que se englobaron en la escritura pública 2274 de 1980 y cuyos linderos se establecieron expresamente en este mismo instrumento público. Para este efecto se tomará como medida de la referida extensión superficiaria la calculada en el dictamen pericial rendido por la DIMAR, luego de resolver la objeción grave que contra el mismo formuló uno de los demandados.**

Finalmente, en relación con el tercer y último elemento a ser estudiado, es decir, la reacción jurídica necesaria frente a la lesión; debería colegirse que por el tipo de violación constatado, la reacción obvia sería la restitución de los bienes indebidamente apropiados, y que se insiste, son de toda la comunidad, en cuanto bienes de uso público, aunque su manejo y administración corresponda a la Nación.

Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)  
Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro  
Reparación directa  
Apelación sentencia

*Habida cuenta, que el supuesto dominio privado de estos bienes, es alegado por la Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA, sería esta parte demandada, la que debería restituir los bienes indebidamente apropiados, para su goce y disfrute de toda la comunidad.*

**Lo anterior no obsta, para aprobar la conducta de entidades públicas como la Armada Nacional a través de la DIMAR, la Superintendencia de Notariado y Registro -Oficina de Instrumentos públicos de Cartagena de Indias-, o el municipio de Cartagena (hoy Distrito), que como se observó, parecieran haber coadyuvado, en cierta medida, a la interpretación según la cual, los terrenos que se le recuperaran al mar, debían ser reconocidos como de propiedad de la Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA.**

**(...) Como consecuencia de lo señalado, la Compañía Hotelera Cartagena de Indias SA, debería retornar para la administración de la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional - Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR), la totalidad de los terrenos que fueron arrebatados al mar, siempre que sobre ellos no se hayan construido edificaciones y en general instalaciones físicas destinadas al objeto social de la aludida empresa.**

**Empero como sobre la porción de terreno que debería devolverse a la Nación existen edificaciones y desde todo punto de vista, y en especial del económico, sería más oneroso su destrucción y lesivo para la finalidad que se persigue, es decir el restablecimiento del espacio público, se ordenará en cambio que la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A., adquiera un terreno (en zona diferente a la colindante o adyacente a las playas, o a áreas de protección natural, y teniendo en cuenta el suelo habilitado por el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio) con la misma extensión de la porción que le fue arrebatada al mar para que en él se construya, en un período de tiempo (improrrogable) no superior a tres (3) años, un parque destinado al uso y recreación de toda la comunidad. Este parque será administrado por el Distrito de Cartagena, pero los costos de mantenimiento serán de cargo de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A., durante los primeros treinta (30) años, es decir por un tiempo igual al que llevan edificadas las construcciones que se hicieron en la porción que le fue arrebatada al mar. La medida compensatoria que se acaba de mencionar se complementa con la obligación que también se le impone a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A., de realizar actividades de recuperación integral de las playas que fueron ocupadas por ella, así como llevar a cabo el mantenimiento de los espolones existentes con el fin de evitar el erosionamiento de esas mismas áreas” (índice 161 SAMAI primera instancia - resalta la Sala)<sup>35</sup>.**

20) Finalmente, el 8 de mayo de 2013, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C aclaró el ordinal cuarto de la parte resolutoria de la anterior providencia en el sentido de indicar que el predio destinado a la medida compensatoria no puede ubicarse en zonas de playa, bajamar o protección ambiental, sino en un área distinta habilitada por el POT del distrito de Cartagena de Indias (índice 164 SAMAI primera instancia)<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Folios 2 a 113, subcarpeta “C005”, carpeta “expediente digitalizado”.

<sup>36</sup> Folios 114 a 138, subcarpeta “C005”, carpeta “expediente digitalizado”.

### 2.3 Análisis del caso concreto

1) La parte demandante solicita que se declare la responsabilidad patrimonial extracontractual del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y de la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional, por considerar que dichas entidades a través de diversas actuaciones generaron en su favor una confianza legítima en torno a la adquisición del dominio sobre los terrenos de playa y bajamar obtenidos mediante obras de recuperación.

En ese contexto, la Sala examinará las actuaciones atribuidas a las entidades demandadas con el fin de establecer su verdadero alcance jurídico y determinar si, en efecto, permiten imputar el daño cuya reparación se reclama.

2) Antes de abordar el referido análisis, resulta pertinente precisar el régimen jurídico aplicable a las playas y terrenos de bajamar, así como también el alcance de las denominadas "*tierras recuperadas*".

3) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 674 del Código Civil y el artículo, los bienes cuyo dominio pertenecen a la Nación y cuyo uso corresponda a todos los habitantes del territorio se denominan *bienes de uso público*; dentro de esta categoría se encuentran, entre otros, *las playas y los terrenos de bajamar* los cuales por su naturaleza se hallan sometidos a un régimen especial de protección caracterizado por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

En ese orden de ideas, el artículo 679 *ibidem* preceptúa que sobre tales bienes únicamente pueden ejecutarse obras mediante permiso de la autoridad competente, mientras que el artículo 682 precisa que quienes obtienen dicha autorización tan solo adquieren el uso y goce de las construcciones realizadas, sin que ello implique la transferencia del dominio del suelo, el cual permanece en cabeza de la Nación.

4) A su turno, el artículo 2519 del mismo estatuto consagra que los bienes de uso público no son susceptibles de prescripción, lo cual excluye la posibilidad de adquirir su dominio por el transcurso del tiempo o mediante mecanismos indirectos.

5) En ese contexto, las denominadas "*tierras recuperadas*", esto es, aquellas áreas que mediante obras humanas son ganados al mar, no pierden por ese solo hecho su naturaleza de bienes de uso público ni pueden ser objeto de apropiación privada por vía de accesión, en la medida en que su régimen jurídico se encuentra

determinada por normas de orden público que prevalecen sobre cualquier actuación administrativa o negocio jurídico de carácter particular.

En consecuencia, cualquier expectativa de adquisición del dominio sobre este tipo de bienes debe analizarse a la luz de ese preciso y especial marco normativo.

### **2.3.1 Análisis de la responsabilidad patrimonial extracontractual del distrito de Cartagena de Indias**

1) En primer lugar, la Sala examinará la Resolución número 28 del 28 de abril de 1971 mediante la cual la Alcaldía de Cartagena de Indias aprobó la modificación del proyecto de recuperación de tierras al mar correspondiente a la urbanización El Laguito promovida por la sociedad Inversiones El Laguito Ltda.

Al respecto es preciso señalar que, si bien dicha autorización administrativa se originó en una solicitud formulada por la mencionada sociedad sobre terrenos vinculados a esa urbanización, algunos de estos fueron cedidos al municipio de Cartagena de Indias y, posteriormente, aportados a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA; en ese contexto, las actuaciones relacionadas con la recuperación de tierras pasaron a incidir en la situación jurídica de esta última, quien hoy las invoca como fundamento de la confianza legítima.

De la lectura integral de ese acto se desprende que aunque la administración municipal autorizó, entre otras medidas, la recuperación de tierras, en ninguno de sus apartes efectuó un reconocimiento expreso del derecho de dominio privado sobre las áreas que pudieran resultar de dicho proceso.

En ese orden de ideas, la referida resolución da cuenta únicamente de una autorización administrativa para la ejecución de obras de recuperación, sin que pueda entenderse como un acto atributivo ni mucho menos constitutivo de propiedad sobre playas o terrenos de bajamar, pues, la aprobación de tales labores no comporta, por sí misma, el reconocimiento del derecho de dominio sobre las áreas eventualmente generadas.

Así las cosas, este medio de prueba no permite concluir que la entidad demandada hubiera reconocido de manera clara, expresa e inequívoca la existencia de dominio privado sobre bienes de uso público.

2) Igualmente, debe advertirse que el referido acto administrativo señaló que a

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

través de la Resolución número 138 del 27 de septiembre de 1956 la alcaldía municipal de Cartagena de Indias aprobó la recuperación de tierras para la construcción de la urbanización El Laguito; sin embargo, esa decisión tampoco tiene la entidad necesaria ni suficiente para generar una supuesta confianza legítima en torno al reconocimiento del dominio privado sobre las playas o terrenos de bajamar, dado que de su contenido se desprende que se trata de una autorización de carácter técnico orientada a la delimitación física de unos predios, sin que comporte pronunciamiento alguno sobre su titularidad jurídica, nada más.

3) Por otro lado, está acreditado que mediante la escritura pública número 1659 del 24 de diciembre de 1971 de la Notaría Segunda de Cartagena de Indias (Bolívar) el municipio de Cartagena de Indias transfirió a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA el dominio de los lotes número 50, 66, 81 y 82 ubicados en la urbanización El Laguito, los cuales habían sido previamente cedidos por la sociedad Inversiones El Laguito Ltda; no obstante, no se advierte que dicho negocio jurídico comprendiera playas, terrenos de bajamar o eventuales áreas de recuperación.

En ese sentido, el aporte en especie efectuado por la entidad territorial únicamente demuestra la transferencia del dominio sobre los inmuebles plenamente individualizados en el instrumento público, mas no un reconocimiento del derecho de propiedad respecto de superficies adicionales de uso público que pudieran derivarse de procesos de recuperación de tierras al mar.

Así las cosas, no resulta jurídicamente admisible extender el alcance de dicho acto a zonas que no fueron objeto de individualización en la citada escritura pública ni integraron de manera expresa el objeto del aporte.

4) Similar consideración merece la escritura pública número 1234 del 19 de julio de 1972 mediante la cual el municipio de Cartagena de Indias aportó a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA el inmueble identificado con la cédula catastral número 1-31094, como pago de 8.500 acciones de la compañía.

En efecto, a través de dicho instrumento el ente territorial transfirió un bien inmueble determinado que hacía parte de su patrimonio, sin que de su contenido pueda derivarse reconocimiento alguno de dominio privado sobre playas, terrenos de bajamar o áreas de recuperación contiguas.

5) En consecuencia, la Sala estima que las escrituras públicas previamente

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

referidas únicamente acreditan que la entidad demandada transfirió a la parte actora determinados bienes de su propiedad, sin que de su contenido pueda inferirse, con el grado de contenido, especificidad y claridad exigidos, el reconocimiento de un derecho de dominio sobre terrenos recuperados al mar; en esa medida, tales instrumentos tampoco resultan idóneos para generar una confianza legítima sobre el reconocimiento de propiedad privada sobre dichos bienes.

6) De otra parte, es pertinente observar que en la mencionada escritura pública número 62 del 29 de enero de 1973 se consignaron manifestaciones que han sido entendidas como indicativas de un eventual reconocimiento del dominio privado sobre los terrenos objeto de recuperación.

A través de dicho instrumento la sociedad Contratistas Van Suramericana transfirió a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA el derecho de dominio del lote número 49 de la urbanización El Laguito, así como también los derechos que eventualmente pudieran derivarse de procesos de recuperación de tierras al mar, con fundamento en el artículo 724 del Código Civil y en los permisos otorgados por la administración mediante las Resoluciones números 138 de 1956 y 28 de 1971.

De igual manera, en esa misma escritura pública se protocolizó la manifestación del representante legal de la sociedad Inversiones El Laguito Ltda, quien indicó que dicha sociedad había obtenido autorizaciones para ejecutar obras de recuperación en los lotes números 50, 68, 81 y 82 y que, en consecuencia, los terrenos que se obtuvieran por ese concepto accederían a los predios contiguos, razón por la cual ratificó en favor de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA cualquier derecho que le correspondiera sobre las áreas recuperadas.

Adicionalmente, el personero municipal de Cartagena de Indias, en representación del ente territorial, expresó que reiteraba y ratificaba en favor de la referida sociedad los derechos de recuperación de tierras respecto de los lotes mencionados.

A juicio de la Sala, tales manifestaciones no resultan suficientes para estructurar un reconocimiento válido del dominio privado sobre bienes que, por su naturaleza jurídica, se encuentran sometidos al régimen de uso público ni para fundamentar, por sí solas, una expectativa jurídicamente protegible en cabeza de la parte actora, pues, no debe perderse de vista que dichas afirmaciones se edificaron sobre una interpretación según la cual las autorizaciones administrativas para la recuperación de tierras al mar implicaban, por sí mismas, el reconocimiento del dominio sobre las

áreas resultantes, entendimiento que no se desprende del contenido de los actos administrativos que sirvieron de fundamento a tales declaraciones.

En particular, las Resoluciones números 138 de 1956 y 28 de 1971, invocadas como sustento de tales derechos, como se mencionó previamente, se limitaron a delimitar determinados inmuebles y a aprobar una modificación de carácter técnico del proyecto de recuperación de tierras al mar, sin efectuar reconocimiento alguno de dominio privado sobre las áreas que eventualmente pudieran generarse con ocasión de dichas obras.

Además, debe tenerse en cuenta que, posteriormente, mediante la Resolución número 102 del 22 de octubre de 1974 la Alcaldía de Cartagena de Indias dejó sin efectos la Resolución número 28 de 1971 y advirtió, expresamente, que la modificación aprobada había excedido el ámbito de los derechos del particular, en la medida en que comprendía zonas cuyo dominio correspondía a la Nación y permitía una recuperación de tierras que desbordaba el área de propiedad previamente delimitada.

7) Así las cosas, se advierte que la administración corrigió una interpretación extensiva e indebida de las autorizaciones otorgadas, conforme a la cual se pretendía derivar un derecho de dominio sobre bienes de uso público a partir de actos que en ningún momento lo reconocieron.

8) En ese contexto, aun cuando la comparecencia del personero municipal en el acto de protocolización de esas manifestaciones pudo ser percibida por la demandante como generadora de alguna expectativa, lo cierto es que, dicha actuación, además de carecer de la competencia necesaria para definir el régimen jurídico de bienes de uso público, no se sustentó en ninguna norma constitucional ni legal ni tampoco en un acto administrativo claro, expreso y vigente que reconociera el dominio privado sobre las áreas recuperadas.

Por consiguiente, no es posible afirmar que el municipio demandado hubiera generado en la parte actora una situación de confianza legítima, cierta y jurídicamente consolidada respecto de la titularidad de playas o terrenos de bajamar recuperados.

9) Ahora bien, en lo que atañe a la certificación expedida por la alcaldía municipal de Cartagena de Indias el 3 de noviembre de 1973 mediante la cual se indicó que

las obras que proyectaba adelantar la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA en los lotes números 49, 50, 68, 81 y 82 no interferían con programas municipales, que tales terrenos no estaban destinados a uso público y que no se encontraban ocupados por persona distinta de sus propietarios, la Sala estima que este documento tampoco permite concluir la existencia de una confianza legítima, cierta y jurídicamente consolidada en torno al dominio privado sobre las áreas recuperadas al mar.

Al respecto, debe igualmente anotarse que la referida certificación se limita a constatar una situación fáctica respecto de los inmuebles identificados dentro de la urbanización El Laguito y de las obras proyectadas sobre ellos, pero no individualiza ni delimita áreas de playa o de bajamar que eventualmente pudieran resultar de procesos de recuperación de tierras, ni define su naturaleza jurídica.

Adicionalmente, se trata de un pronunciamiento de carácter meramente informativo que carece de efectos constitutivos o declarativos del derecho de dominio, razón por la cual no resulta idóneo para modificar el régimen jurídico de bienes que por disposición legal están sometidos al uso público.

10) Asimismo, debe advertirse que de conformidad con el Código Civil, las playas y los terrenos de bajamar son bienes de uso público caracterizados por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. De igual manera, el artículo 679 *ibidem* prevé que sobre tales bienes únicamente pueden ejecutarse obras mediante permiso de autoridad competente, mientras que el artículo 682 establece que quienes obtienen dicha autorización solo adquieren el uso y goce de las construcciones realizadas, sin que ello implique la transferencia del dominio del suelo el cual pertenece a la Nación; así las cosas, tratándose de normas de orden público y de obligatorio cumplimiento, y atendiendo a las pruebas analizadas, no es posible concluir que a la parte actora se le hubiera generado una confianza legítima en torno al reconocimiento de propiedad privada sobre los bienes objeto de la controversia.

11) De otra parte, el extremo procesal apelante sostiene que el *a quo* valoró de manera incorrecta la prueba relativa al pago del impuesto predial, porque las declaraciones correspondientes a los años 1988 a 2015 demuestran que el tributo fue liquidado sobre la totalidad del inmueble (38.456 m<sup>2</sup>), que incluye áreas de playa y de bajamar recuperados, lo cual, a su juicio, evidencia un reconocimiento por parte de la administración del dominio alegado y, por ende, la configuración de una

confianza legítima.

Al expediente se aportaron documentos que acreditan el pago del impuesto predial unificado por parte de la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, entre 1988 y 2015 (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>37</sup>.

En relación con las vigencias comprendidas entre 1988 y 1996, los documentos corresponden a recibos de pago en los que no consta de manera expresa el área del terreno (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>38</sup>; por tanto, si bien prueban el pago del impuesto respecto del predio, no permiten establecer que la administración hubiera gravado específicamente áreas de playa o terrenos de bajamar recuperados, ni que hubiera reconocido dominio privado sobre los mismos.

Por otro lado, se aportaron los recibos del impuesto predial unificado correspondientes a los años 1997 a 2015 en los cuales se registra un área de 38.456 m<sup>2</sup> (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>39</sup>; la inclusión de playa y terrenos de bajamar mar dentro de dicha extensión se infiere a partir de la comparación entre el área originalmente correspondiente a los lotes individualizados aportados por el municipio de Cartagena de Indias a la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, los cuales, según los hechos probados, no alcanzan dicha superficie, y el área posteriormente declarada por la propia demandante en las escrituras públicas números 2274 de 1980 y 1315 de 1987 en las que se dejó constancia de la ampliación del inmueble mediante la incorporación de tierras recuperadas al mar.

No obstante, la Sala estima que el área señalada en los referidos formularios no puede entenderse como el resultado de un reconocimiento jurídico del dominio por parte de la administración, ni tampoco podía hacerse válidamente por esa vía o tipo de actuación.

En efecto, se observa que durante el periodo comprendido entre los años 1997 y 1999 la información sobre el área del predio provino directamente del *sistema de*

---

<sup>37</sup> Folios 242 a 196, subcarpeta "C004", carpeta "expediente digitalizado".

<sup>38</sup> Folios 274 a 276, 280, 282, 285 a 296, subcarpeta "C004", carpeta "expediente digitalizado".

<sup>39</sup> Folios 243 a 248, 250, 252, 254, 256, 258, 260, 262, 264 a 267, 271 a 273, subcarpeta "C004", carpeta "expediente digitalizado".

autoavalúo previsto en los artículos 3<sup>40</sup>, 13<sup>41</sup> y 14<sup>42</sup> de la Ley 44 de 1990 vigente para la época de los hechos<sup>43</sup>; por lo tanto, en este esquema, es el propio contribuyente quien tiene la obligación legal de declarar el número de metros de área, por lo cual la administración actúa como un receptor de información cuya veracidad técnica recae en el declarante, quien, por supuesto, no puede pretender constituir o adquirir derechos de dominio por esta vía respecto de bienes de uso público.

Igual consideración merece el periodo comprendido entre los años 2000 a 2015, en los cuales, si bien en este lapso el cobro se liquidó bajo el concepto de “avalúo catastral”<sup>44</sup>, este no fue una determinación autónoma del municipio sino el reflejo de la información alimentada previamente por la sociedad demandante al sistema; lo anterior obedece a que según el artículo 13 de la Ley 44 de 1990 es el contribuyente quien tiene la carga legal de reportar anualmente el número de metros de área del predio al Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Esa ausencia de verificación jurídica de la titularidad del inmueble por parte de la administración se confirma con los recibos oficiales de las vigencias 2011 a 2015 en los cuales la Secretaría de Hacienda consignó expresamente que la “matrícula inmobiliaria es desconocida”, demostrando que el recaudo se hacía sobre una ocupación reportada y no sobre un derecho de dominio verificado.

En ese contexto, ni el autoavalúo ni el avalúo catastral tienen la virtualidad de definir la naturaleza jurídica de los bienes ni de reconocer derechos de propiedad, especialmente cuando se trata de bienes sometidos a un régimen de uso público;

---

<sup>40</sup> “Artículo 3º. Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado”.

<sup>41</sup> “Artículo 13. Contenido de la declaración. Cuando el respectivo municipio adopte la decisión de establecer la declaración del Impuesto Predial Unificado, los propietarios o poseedores de predios deberán presentar anualmente dicha declaración en los formularios que prescriba el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, indicando como mínimo los siguientes datos: a) Apellidos y nombre o razón social y NIT del propietario del predio; b) Número de identificación y dirección, del predio; c) Número de metros de área y de construcción del predio; d) Autoavalúo del predio; e) Tarifa aplicada; f) Impuesto predial autoliquidado por el contribuyente; g) Impuesto para la corporación regional respectiva, cuando sea del caso”.

<sup>42</sup> “Artículo 14. Base mínima para el autoavalúo. El valor del autoavalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio”.

<sup>43</sup> Esta conclusión se deriva de los formularios de declaración del impuesto predial unificado correspondientes a los años 1997 a 1999, en los cuales se encuentra seleccionada la opción de “autoavalúo” como base para la determinación del tributo (fls. 267, 271 y 273, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”, índice 161 SAMAI primera instancia).

<sup>44</sup> Esta circunstancia se acredita con los recibos de pago del impuesto predial unificado correspondientes a los años 2000 a 2015, en los cuales se registra el “avalúo catastral” como base para la liquidación del tributo fls. 242 a 248, 250, 252, 254, 256, 258, 260, 264 a 266, subcarpeta “C004”, carpeta “expediente digitalizado”, índice 161 SAMAI primera instancia).

en consecuencia, el hecho de que el municipio haya efectuado el cobro del impuesto predial unificado sobre el área declarada no permite inferir que hubiera reconocido de manera clara, expresa e inequívoca la propiedad privada sobre playas o terrenos que vas a más recuperados, ni tampoco era ni resultó idóneo para generar en la parte actora una confianza legítima en torno a la titularidad de dichos bienes.

12) Finalmente, en cuanto a la afirmación de la parte demandante según la cual la entidad demandada habría admitido en la contestación de la demanda el dominio privado sobre playas y terrenos de bajamar recuperadas, la Sala advierte que revisadas dichas piezas procesales no se encuentra acreditada tal circunstancia; en efecto, no obra ninguna manifestación en ese sentido, sin perjuicio que tampoco podría tener el alcance jurídico de ser declarativa ni constitutiva de derechos.

### **2.3.2 Análisis de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional**

1) La Sala advierte, en primer término, que la Resolución número 103 del 23 de agosto de 1960 por medio de la cual la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional concedió permiso a la sociedad Inversiones El Laguito Ltda para ejecutar obras de defensa, recuperación y urbanización de El Laguito, quien posteriormente cedió algunos de los terrenos al municipio de Cartagena de Indias y esta, a su vez, los aportó a la sociedad Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, no puede ser entendida como un reconocimiento expreso del dominio privado sobre las áreas eventualmente recuperadas.

En efecto, dicho acto administrativo se limitó a autorizar la ejecución de determinadas obras materiales de recuperación sobre los inmuebles, sin que de su contenido se derive que la autoridad marítima hubiera reconocido o declarado que las áreas resultantes de tales labores serían de dominio privado.

Por el contrario, la naturaleza de este tipo de autorizaciones es eminentemente administrativa y no comporta, por sí misma, una definición sobre el régimen jurídico de los bienes intervenidos, particularmente cuando se trata de áreas de playa y de bajamar cuya titularidad se encuentra sometida a disposiciones legales de orden público.

2) Igual conclusión se impone respecto de la Resolución número 161 del 31 de julio de 1972 a través de la cual la mencionada autoridad modificó la Resolución número 103 de 1960 y autorizó la ejecución de obras necesarias para la recuperación de los

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

terrenos de la urbanización El Laguito; dicho acto se mantuvo en el ámbito de la autorización administrativa de obras de recuperación y no tuvo la ni la finalidad ni la entidad suficiente para constituir título de dominio ni reconocimiento expreso de propiedad privada sobre playas o terrenos de bajamar.

3) De otra parte, mediante la Resolución número 4020 del 21 de noviembre de 1975 la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional autorizó a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA la ejecución de obras de relleno y preservación de áreas en zonas de playa y terrenos de bajamar, precisando puntual y expresamente que dicha autorización se otorgaba sin perjuicio del derecho de dominio que correspondiera a la Nación o a particulares con justo título.

Para la Sala la claridad de esta salvedad resulta determinante en tanto evidencia que, aun cuando la autoridad marítima permitió la intervención material sobre las áreas en cuestión, se abstuvo de efectuar cualquier reconocimiento del dominio privado sobre las mismas y, por el contrario, dejó a salvo la titularidad pública que pudiera recaer sobre tales bienes; por lo tanto, es claro que el referido acto administrativo excluye de manera expresa cualquier interpretación según la cual la administración hubiera reconocido de forma clara e inequívoca, el dominio privado sobre las áreas de playa y bajamar objeto de intervención.

En consecuencia, este medio probatorio no solo no es idóneo y no resulta insuficiente para acreditar el reconocimiento del dominio privado por parte de la entidad demandada, sino que, en realidad, desvirtúa la tesis de la parte actora relativa a la configuración de una confianza legítima, cierta y jurídicamente consolidada en torno a la titularidad de tales áreas.

4) De otro lado, la parte actora sostiene que la sentencia proferida el 6 de marzo de 2013 por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el marco del proceso de la acción popular con radicación número 13001-23-31-000-2001-00051-00 evidenció irregularidades en la conducta de la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional, así como también del municipio de Cartagena de Indias; sin embargo, la Sala advierte que dicho pronunciamiento no resulta suficiente para estructurar un juicio de responsabilidad patrimonial en el presente proceso.

Ciertamente, dicho proceso de acción popular tuvo por objeto la protección de derechos e intereses colectivos, de manera que su análisis no se orientó a

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

determinar la existencia de un daño antijurídico imputable a una entidad pública en los términos propios del medio de control de reparación directa.

En particular, la afirmación hecha en tal providencia según la cual las entidades parecieran haber coadyuvado a vulnerar la confianza legítima de la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, correspondió a una apreciación general y no concluyente que no obedeció a un examen autónomo de sus conductas; por consiguiente, dicha providencia no constituye prueba ni necesaria como tampoco suficiente para acreditar la imputación del daño alegado en este proceso.

5) Igualmente, la parte demandante arguye que la ausencia de actuaciones administrativas por parte de las entidades demandadas tendientes a investigar o sancionar eventuales construcciones indebidas sobre playas o terrenos de bajamar recuperados, evidencia que hubo un reconocimiento estatal del dominio privado sobre dichos bienes; no obstante, la Sala advierte que tal inferencia no resulta de recibo, pues, ello no es apto para generar una confianza legítima máxima cuando se trata de bienes cuya titularidad corresponde a la Nación.

De igual manera, sobre ese mismo punto debe recordarse que de conformidad con el artículo 682 del Código Civil, quienes obtienen autorización para realizar obras sobre bienes de uso público solo adquieren el uso y goce de las construcciones efectuadas, sin que ello implique la transferencia del dominio de suelo.

6) Desde otro punto de argumentación, la parte actora sostiene que se pasaron por alto diversos actos, como documentos CONPES y los Acuerdos Municipales números 53 de 1922, 37 de 1971 y 03 de 1972 expedidos por el Concejo de Cartagena de Indias que, a su juicio, consolidaron una situación de confianza legítima; no obstante, la Sala advierte que dichos instrumentos se limitan a establecer lineamientos de políticas públicas orientados al fomento del turismo, a regular aspectos urbanísticos de carácter general y a autorizar operaciones específicas sobre bienes determinados.

En efecto, los documentos CONPES contienen directrices macroeconómicas y programas de inversión para el desarrollo del sector turístico, sin que en ellos se aborde la definición del régimen jurídico de los bienes de uso público ni se reconozca derecho de dominio alguno sobre playas o terrenos de bajamar (índice

161 SAMAI primera instancia)<sup>45</sup>; por su parte, el Acuerdo número 53 de 1922 reguló condiciones de urbanización (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>46</sup>; el Acuerdo número 37 de 1971 se limitó a autorizar el aporte de ciertos lotes específicos a la sociedad aquí demandante con fines turísticos, sin comprender áreas de recuperación ni bienes de uso público, mientras que el Acuerdo número 03 de 1972 aclaró y adicionó el anterior en el sentido de señalar que los inmuebles allí señalados correspondían a los individualizados en la escritura pública número 140 de 1963, y que los lotes números 50 y 66 serían aportados por el municipio de Cartagena de Indias como capital a sociedades de tipo turístico (índice 161 SAMAI primera instancia)<sup>47</sup>.

En ese sentido, tales actuaciones no constituyen, en forma alguna, manifestaciones idóneas, claras, expresas e inequívocas de reconocimiento del dominio privado sobre terrenos de playa o de bajamar ni tienen la virtualidad de generar una expectativa legítima jurídicamente protegida en ese sentido; adicionalmente, se trata de actos que fueron expedidos por autoridades distintas de las aquí demandadas, circunstancia que impide imputar a estas últimas la generación de una confianza legítima a partir de su contenido.

7) De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que las actuaciones atribuidas al Distrito de Cartagena y a la Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional no tuvieron la virtualidad jurídica de consolidar una confianza legítima en torno a la existencia de un derecho de dominio privado sobre playas y terrenos de bajamar recuperados por la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA, pues, no se advierte la existencia de una conducta estatal, idónea, clara, uniforme, consistente y concluyente capaz de generar en la parte actora una expectativa cierta y legítima respecto de la adquisición válida del dominio privado sobre áreas de uso público.

8) Adicionalmente, la Sala considera necesario precisar que el principio de confianza legítima desarrollada por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa como una garantía derivada de la buena fe, supone la existencia de actuaciones estatales claras, consistentes e idóneas para generar en los administrados expectativas objetivas, razonables y jurídicamente protegibles respecto de una determinada situación jurídica.

---

<sup>45</sup> Folios 8 a 188, pdf 2, subcarpeta "C004", carpeta "expediente digitalizado".

<sup>46</sup> Folios 1 a 6, subcarpeta "C004", carpeta "expediente digitalizado".

<sup>47</sup> Folios 318 a 319, subcarpeta "C003", carpeta "expediente digitalizado"; folios 18 a 19, subcarpeta "C004", carpeta "expediente digitalizado".

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el referido principio tiene por finalidad “*amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas*”<sup>48</sup>. Asimismo, precisó que “*como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático*”<sup>49</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

*“En virtud del principio de buena fe, surge también la llamada confianza legítima, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración. El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación del particular es contraria al ordenamiento jurídico (...). Entonces, en consideración al principio de confianza legítima, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas, sin que eso limite las facultades que tiene la administración para modificar justificadamente sus decisiones. Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico”*<sup>50</sup>.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala estima que el principio de confianza legítima no tiene un alcance absoluto, pues, no toda situación creada, tolerada o consentida por la administración resulta jurídicamente apta para generar expectativas protegibles; en efecto, para que una expectativa pueda recibir amparo es necesario que encuentre sustento en actuaciones estatales compatibles con el ordenamiento jurídico y aptas para producir efectos válidos frente a la situación jurídica correspondiente.

Por consiguiente, quedan excluidas de protección aquellas situaciones que se

<sup>48</sup> Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 26 de febrero de 2015, MP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente 11001-03-15-000-2014-01114-01(AC).

oponen de manera manifiesta al orden constitucional porque desconocen regímenes jurídicos de orden público establecidos para la salvaguarda de intereses colectivos; en ese sentido, la confianza legítima no tiene la virtualidad de validar ni consolidar situaciones incompatibles con mandatos constitucionales ni desvirtuar el régimen jurídico especial aplicable a bienes sometidos a especial protección constitucional.

Precisamente sobre el alcance y los límites del mencionado principio la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

*“Como cualquier otro principio, la confianza legítima exige ser ponderada en el caso concreto, con otros principios como el de la protección del interés general y el principio democrático. Según esto, para que este principio sea oponible a la Administración no solo debe ser compatible con los restantes principios constitucionales, sino que debe prevalecer frente a ellos. Con arreglo a esta formulación, la confianza legítima solo es aplicable cuando las circunstancias que dan lugar a su empleo encuentran pleno asidero en los valores del texto superior.*

*De lo anterior se sigue que no toda realidad creada, consentida o tolerada por las autoridades permite la aplicación de este principio. Las situaciones contrarias al orden constitucional, que impliquen el desconocimiento de los valores consignados en la carta o la violación de los derechos fundamentales, en modo alguno encuentran amparo en la directriz en comento. De la rigurosa aplicación de este requisito depende el mantenimiento de la línea divisoria entre las expectativas legítimas y aquellas que no lo son. Solo las primeras, en la medida en que son coherentes con el orden constitucional, dan lugar a las exigencias que aquí se refieren; aquellas que no cumplen esta exigencia, valga decir, aquellas que contraríen principios constitucionales prevalentes o impliquen el desconocimiento de derechos fundamentales, carecen de asidero normativo, y no imponen restricciones de esta naturaleza.*

*La confianza legítima no implica que la Administración deba perseverar en sus equivocaciones o en las actuaciones contrarias al principio de legalidad. En tales casos, en los que se presenta una discordancia entre los dictados del derecho y el obrar de la Administración, el principio de la confianza legítima resulta completamente inaplicable. Este postulado es un instrumento de racionalización del poder público, un mandato encaminado a satisfacer las expectativas de fiabilidad y coherencia que albergan los ciudadanos respecto de las autoridades. Bajo ningún argumento puede emplearse de manera que promueva el desconocimiento de los preceptos del Estado constitucional de derecho. En razón de lo anterior, la confianza legítima no puede ser argüida con el propósito de que la Administración persevere en errores precedentes o en el peor de los casos en la violación de los principios del texto superior”<sup>51</sup>.*

En consecuencia, la confianza legítima no puede ser invocada para justificar, estructurar o consolidar situaciones jurídicas contrarias al orden constitucional y legal vigente ni mucho menos para desvirtuar el régimen jurídico especial aplicable

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-067 de 2022, MP Paola Andrea Meneses Mosquera.

a los bienes de uso público.

Así las cosas, tratándose de playas y terrenos de bajamar, que de conformidad con los artículos 63 y 102 de la Constitución Política y 674 y siguientes del Código Civil pertenecen a la Nación y se encuentran sometidos a los atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, las actuaciones previamente analizadas carecían de la actitud necesaria para generar en la parte actora una expectativa cierta y jurídicamente protegible respecto de la existencia de derechos de dominio privado sobre las áreas recuperadas; admitir lo contrario implicaría aceptar que actuaciones administrativas particulares pudieran prevalecer sobre el régimen constitucional aplicable a los bienes de uso público y alterar por esa vía la destinación colectiva que el ordenamiento superior les reconoce.

9) Finalmente, si bien la parte actora aportó un dictamen pericial, el cual fue controvertido por la parte demandada, la Sala se abstendrá de realizar su análisis en la medida en que dicho medio probatorio se encuentra orientado a la cuantificación de los perjuicios alegados, pero, en la medida que no se acreditó la responsabilidad patrimonial extracontractual de las entidades demandadas no hay lugar a examinarlos por no ser procedente ni útil procesalmente.

### **3. Conclusión**

En síntesis, si bien en el proceso se acreditó la existencia del daño alegado, las pruebas aportadas no permiten establecer su imputación a las entidades demandadas en tanto no se demostró la existencia de una conducta estatal que hubiera reconocido, de manera clara, expresa e inequívoca, el dominio privado sobre playas o terrenos de bajamar recuperados, ni que hubiera sido apta para generar en la parte actora una confianza legítima jurídicamente protegida en torno a la titularidad de dichos bienes; en consecuencia, se confirmará la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

### **4. Condena en costas**

De conformidad con el artículo 188 del CPACA y el numeral 1 del artículo 365 del CGP se condenará en costas de esta instancia a la parte actora, las cuales deberán incluir las agencias en derecho que se hubieren causado.

*Expediente 25000-23-36-000-2015-01935-02 (73.770)*  
*Actor: Compañía Hotelera de Cartagena de Indias SA y otro*  
*Reparación directa*  
*Apelación sentencia*

Por lo tanto, las costas procesales deberán ser liquidadas de manera concentrada por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**1º) Confírmase** la sentencia proferida el 26 de junio de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A que negó las pretensiones de la demanda.

**2º) Condénase** en costas de segunda instancia a la parte actora, **tásense** de manera concentrada por el tribunal de primera instancia.

**3º) Ejecutoriada** esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Aclara voto**  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado  
Presidente de Subsección

**Aclara voto**  
**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**  
Magistrado

*Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.*