

## **ACCION POPULAR - Vulneración de derechos colectivos por ineficacia y falta de coordinación entre las entidades encargadas de la conservación y preservación de los recursos naturales**

Ahora bien, reconoce la Sala que las entidades demandadas no han permanecido indiferentes ante la conservación del área de los Archipiélagos; no obstante, la situación crítica que allí se presenta es consecuencia de la ineficacia de las medidas adoptadas, de la falta de coordinación interinstitucional, del desconocimiento o falta de aplicación del marco normativo sobre ocupación de los bienes del Estado, de la inoperancia frente a los procesos sancionatorios por violación de la normativa ambiental, entre otros aspectos, que sin duda alguna atañen a las entidades, cuya competencia en la zona está claramente definida. (...) Para la Sala, es claro que una solución definitiva a la problemática ventilada en el presente proceso, requiere ser adoptada desde la perspectiva de un enfoque integral con el concurso de todas las autoridades públicas que tienen competencias en el área, especialmente en relación con lo dispuesto en la Resolución núm. 456 de 16 de abril de 2003, mediante la cual se ordena la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para los Archipiélagos de Nuestra señora del Rosario y de San Bernardo. (...) Es indispensable que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-, el Distrito Turístico de Cartagena y la Dirección Marítima General -DIMAR-, continúen con el desarrollo de las gestiones que conducirán a la formulación del Plan de Manejo del Area Marina Protegida, para lo cual contaban con un plazo de seis (6) meses, según lo dispuso el artículo 4° de la Resolución 679 de 2005.

### **DERECHO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y DESARROLLO SOSTENIBLE - Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

Estas gestiones corroboran el papel primordial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la adopción de las medidas de recuperación del área protegida, en cumplimiento de su función de regulación de las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural (artículo 5, numeral 2, de la Ley 99 de 1993), por lo que no puede pretender eximirse, bajo el argumento de que las órdenes impartidas en la sentencia son competencia de otras entidades. Por ello, se insiste, no son de recibo los argumentos que expone en el escrito de impugnación, según los cuales, no es la entidad competente para tomar las medidas tendientes a resolver la problemática de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, pues, por el contrario, se trata de uno de los actores principales del conflicto y de la solución integral que requiere el asunto sub examine.

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 5 NUMERAL 2 / DECRETO 1124 DE 1999 - ARTICULO 6 NUMERAL 8

### **MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE - Competencia de la Dirección General Marítima y Portuaria**

Luego no es cierto que no esté llamada a intervenir en la elaboración del MSD, o a adoptar medidas para controlar la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos al mar, por la construcción y/o modificación de la infraestructura

turística y residencial, por la tala de manglar y por los rellenos, si se tiene en cuenta que, entre sus funciones se encuentran las de: aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino; autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción; autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción; y adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, e imponer las sanciones correspondientes (Decreto 2324 de 1984, artículo 5)

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2324 DE 1984 - ARTICULO 5

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil once (2011)

**Radicación número: 25000-23-25-000-2003-91193-01(AP)**

**Actor: REYNALDO MUÑOZ CABRERA**

**Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima -DIMAR-, contra la sentencia de 9 de noviembre de 2006, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda - Subsección A) amparó los derechos colectivos invocados en la demanda.

## **I.- ANTECEDENTES**

### **I.1.- La acción.**

El ciudadano **REYNALDO MUÑOZ CABRERA**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, instauró demanda contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, el Instituto Nacional de Recursos Naturales -INDERENA-, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, tendiente a obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y del espacio público, la defensa del patrimonio público y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.

## **I.2.- Hechos.**

Los hechos narrados en la demanda fueron, en síntesis, los siguientes:

- Mediante Resolución núm. 11710 de 17 de junio de 1968, proferida por la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, se ordenó iniciar el procedimiento encaminado a clarificar la propiedad de las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, debido a que la mayoría de estos lotes fueron ocupados con fines turísticos y de recreación, sin tener en cuenta la conservación del material coralino de las islas y del sistema ecológico integral.
- Como resultado del procedimiento iniciado, el INCORA, a través de la Resolución núm. 4698 de 27 de septiembre de 1984, declaró que las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario no han salido del patrimonio nacional y, por tanto, son baldíos reservados. El acto fue recurrido y confirmado mediante Resolución núm. 4393 de 15 de septiembre de 1986.
- En virtud de los mencionados actos, el INCORA debía proceder a la recuperación de los bienes baldíos indebidamente ocupados por los

particulares. Sin embargo, no realizó ninguna actuación en tal sentido, pese a que dentro de las competencias que le fueron asignadas por la Ley 135 de 1961<sup>1</sup>, se encontraba la de clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, a fin de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la titulación privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales.

- Mediante Acuerdo núm. 26 de 2 de mayo de 1977, el INDERENA reservó un área en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario que denominó Parque Nacional Natural los Corales del Rosario, ubicado dentro de la jurisdicción del Distrito de Cartagena. El Parque representa un importante conjunto submarino de ecosistemas que alberga peces, crustáceos, moluscos, anémonas, erizos y estrellas de mar. El área del Parque fue realinderada mediante Resolución núm. 59 de 1988, en la cual se dispuso la incorporación de las Islas denominadas El Tesoro y El Rosario.
- En el año 2000, la Contraloría General de la República presentó un informe en el que destacó que por la acción negligente y la omisión en el cumplimiento de sus funciones, el INCORA, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente -UAESPNN- y la Corporación Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-, eran responsables de la indebida ocupación de los bienes de la Nación y la alteración sistemática de los ecosistemas naturales de las Islas del Rosario y de la Ciénaga de la Virgen.

El informe resaltó que el INCORA no adelantó un solo proceso administrativo para la restitución de los baldíos indebidamente ocupados. Que la Unidad de Parques del Ministerio de Ambiente, pese a que inició una gran cantidad de procesos sancionatorios por infracción a las normas ambientales, aún no los ha culminado y las sanciones impuestas han sido muy pocas. Que la Fiscalía General de la Nación, adelanta más de 250 procesos por delitos contra los recursos naturales, cuyos términos vencieron, sin que se haya resuelto a favor del Estado ningún caso. Que CARDIQUE y la DIMAR, a través de la Capitanía del Puerto de Cartagena, tampoco impidieron la degradación de los ecosistemas de la zona del

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se reforma la estructura social agraria y se dictan otras disposiciones.

Archipiélago. Y que la Alcaldía de Cartagena no ejecutó las acciones tendientes a la restitución de los bienes de la Nación.

- La Procuraduría General de la Nación instauró acción de cumplimiento contra el INCORA, con el fin de que se acataran y aplicaran las disposiciones pertinentes de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994, en relación con la clarificación de la propiedad de la Nación y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 2 de mayo de 2001, confirmada por el Consejo de Estado el 6 de julio del mismo año, ordenó al Gerente General del INCORA que un término de seis (6) meses iniciara las medidas y acciones legales pertinentes, para la clarificación de la propiedad de la Nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

- En cumplimiento del fallo del Tribunal, el INCORA ordenó la realización de una visita previa a las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora de Rosario, que se llevó a cabo entre diciembre de 2001 y marzo de 2002. Así mismo, expidió resoluciones que ordenaban iniciar la recuperación de los terrenos baldíos indebidamente ocupados en las Islas, pero dichos actos incurrieron en algunas ambigüedades, por lo que se ha dilatado el cumplimiento de las normas, que fuera ordenado en dicha sentencia.
- Finalmente, destaca el demandante que en la sentencia C-183 de 2003, la Corte Constitucional aclaró que los bienes de uso público son imprescriptibles, inalienables e inembargables, sin que la ocupación temporal de los mismos confiera derecho alguno sobre el suelo ocupado.

### **I.3.- Pretensiones.**

Con fundamento en lo anterior, el actor solicita que se garantice el dominio público de las islas de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo y el carácter imprescriptible e inalienable de los bienes de la Nación; que se suspendan las actividades que están ocasionando los daños ambientales y se establezca la responsabilidad por los mismos; que se estime la conveniencia de incorporar las áreas de las islas del Archipiélago al Parque Nacional Natural los Corales del Rosario; y que se adopte una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, que tenga como objetivos la defensa del equilibrio ecológico, el progreso físico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

## **II.- ACTUACION PROCESAL**

### **II.1.- Admisión.**

Mediante proveído de 10 de julio de 2003, se admitió la demanda y se ordenó su notificación al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, al Instituto Nacional de Recursos Naturales, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y al Distrito Turístico de Cartagena de Indias.

### **II.2.- Contestación.**

**II.2.1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** se opuso a las pretensiones de la demanda, exponiendo en síntesis los siguientes argumentos:

Mediante el Decreto 2420 de 1968, se crea el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, a cargo de la protección del ambiente y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional.

El INDERENA, a través del Acuerdo núm. 26 de 2 de mayo de 1977, aprobado por la Resolución núm. 165 de 6 de junio de 1977 del Ministerio de Agricultura, procedió a reservar, alinderar y declarar como Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, un área ubicada en el Departamento de Bolívar, que después se delimitó en el Acuerdo núm. 0085 de 20 de diciembre de 1985.

Posteriormente, por Acuerdo núm. 0093 de 1987, aprobado por Resolución del Ministerio de Cultura núm. 0093 de 15 de diciembre de 1987, se determinó la realinderación del Parque, quedando comprendida dentro de su jurisdicción únicamente las áreas territoriales de la Isla del Rosario, sus islotes adyacentes , así como la Isla Tesoro y un sector inundable en Isla Barú contiguo a la Ciénaga del Mohán y excluyó los demás globos de terreno comprendidos por todas las islas del área, las cuales quedan sometidas a un régimen especial de manejo en los términos del Decreto ley 2811 de 1974.

La Ley 99 de 1993 ordenó la supresión y liquidación del INDERENA y dispuso en su artículo 2° que el Ministerio de Ambiente sería el órgano rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetan la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Así mismo, le corresponde coordinar el Sistema Nacional Ambiental SINA, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento

de los deberes y derechos del Estado y de los particulares, en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

De lo anterior, es dable colegir que el Ministerio nació a la vida jurídica desde el año 1993 y sólo a partir de 1996 recibió el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, con una problemática ambiental y social generada por lo menos 35 años atrás, por el impacto de las ocupaciones ilegales y construcciones en las islas que conforman los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

Dentro de las actuaciones adelantadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la protección y conservación de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, se encuentra la Resolución núm. 1425 de 20 de diciembre de 1996, por medio de la cual se modifica el Acuerdo núm. 0093 de 1987, en el sentido de realinear el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, en un área de 120.000 hectáreas. Dicho acto administrativo dispuso que dentro de la jurisdicción del Parque queda comprendida el área territorial de la Isla del Rosario, sus Islotes adyacentes, el área territorial de la Isla el Tesoro ubicadas en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y el área territorial de Isla Maravilla e Isla Mangle, en el Archipiélago de San Bernardo, siendo excluidas 31 islas que no pertenecen al Parque y que fueron declaradas bienes baldíos reservados de la Nación, por Resolución núm. 4698 de 1984 del INCORA.

Igualmente, el Ministerio expidió la Resolución núm. 1424 de 20 de diciembre de 1996, mediante la cual ordenó la suspensión de las construcciones en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas o islotes ubicados al interior de los límites



del Parque y en las islas que conforman los bajos coralinos que conforman el Archipiélago de San Bernardo.

Una de las motivaciones principales para la expedición de dicho acto estuvo relacionada con la situación de peligro en la que se encuentra el Parque para el equilibrio y mantenimiento de las condiciones naturales, debido a las construcciones incontroladas que se vienen realizando desde años atrás en las Islas del Rosario.

Manifiesta que, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN-, implementó una política de Participación Social en la conservación del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, con lo cual se ha promovido entre otras actividades, el manejo de la sedimentación del Canal del Dique, el mejoramiento del sistema del control, la señalización de las rutas de embarcaciones que acceden al Parque, la promoción de proyectos productivos en áreas de amortiguación, el apoyo a la validación de técnicas de pesca artesanal compatibles con la conservación, la programación de educación ambiental y un programa de capacidad de carga turística, logrando como resultado la participación ciudadana y la creación de espacios de concertación de reglamentos de uso y manejo de los recursos naturales con organizaciones de pescadores artesanales de Bocachica y el Barrio Chino de Cartagena.

Pone de presente que mediante la Resolución núm. 456 de 16 de abril de 2003, se dispuso la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, a cargo de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio, la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales, la Corporación Autónoma Regional del Canal del

Dique -CARDIQUE-, el Instituto Nacional de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR-, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias -EPAC-.

Por último, alude a los múltiples procesos sancionatorios que se han adelantado contra los infractores de la normativa ambiental en el área del Parque. Sin embargo, resalta que para controlar eficazmente el daño ambiental, se requiere del concurso de las demás entidades administrativas, cuyas competencias confluyen en el Área del Archipiélago.

En consecuencia, afirma que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha sido el gestor y promotor de una serie de actividades para la protección y recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y ha creado una serie de instancias consultivas y de participación para contribuir con la recuperación ambiental y, por consiguiente, debe ser exonerado de cualquier responsabilidad.

**II.2.2. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-**, contestó la demanda y propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de integración del contradictorio.

Aseguró que debió demandarse al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA-, a través de su Gerente Liquidador, y no al INCODER, pues aquel continúa atendiendo los procesos judiciales que se inicien dentro del término de liquidación de la entidad. De igual modo, debió ordenarse la vinculación de los particulares que ocupan indebidamente las Islas.

Manifestó que no es responsable de los hechos alegados en la demanda, porque ha cumplido cabalmente con sus obligaciones relacionadas con la clarificación de la propiedad de terrenos baldíos indebidamente ocupados en las Islas que hacen parte del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Que en virtud de una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 2 de mayo de 2001 y confirmada por el Consejo de Estado el 6 de julio de la misma anualidad, inició los trámites administrativos de clarificación de la propiedad, en desarrollo de los cuales se encuentra adelantando varios procesos donde se discute la titulación de los inmuebles de la zona de la controversia.

**II.2.3. La Dirección General Marítima -DIMAR-**, hizo un recuento sobre el marco legal de los terrenos baldíos y el poder de policía en cabeza de los Alcaldes y agregó, frente a las pretensiones de la acción, que ninguna corresponde propiamente a las funciones, competencias y atribuciones encomendadas a dicha Dirección, sino al INCODER y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

**II.2.4. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias** manifestó que no es responsable de la vulneración de los derechos colectivos alegada en la demanda y, prueba de ello es que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 2 de mayo de 2001, confirmada por el Consejo de Estado el 6 de julio del mismo año, ordenó al INCORA iniciar en el término de 6 meses las medidas y acciones legales necesarias para clarificar la propiedad de la Nación en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, excluyendo de toda orden judicial al Distrito de Cartagena. Por la misma razón, propone la

excepción de cosa juzgada, así como las excepciones de inexistencia de la vulneración y falta de legitimación en la causa.

#### **II.2.5. La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-**

formula la excepción de agotamiento opcional de la vía gubernativa, indicando que el actor, previamente a incoar la acción popular, debió acudir a las autoridades distritales con el fin de que éstas adoptaran las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos, de acuerdo con sus competencias.

Manifestó que los problemas ambientales y daños al ecosistema ocasionados con antelación a la creación de dicha Corporación eran de competencia del INCORA.

Que una vez creada CARDIQUE, se inició un proceso de control y vigilancia de las construcciones ya existentes en las Islas del Rosario tendiente a la elaboración del plan de manejo para un mejor aprovechamiento y conservación del ecosistema.

Que, con la misma finalidad, se viene adelantando un modelo de desarrollo sostenible para las Islas del Rosario y de San Bernardo, en cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Ministerio de Ambiente.

#### **II.3.- Coadyuvancia.**

Los ciudadanos Jaime Jurado Alvarán y Gloria Cecilia Cicua Páez, actuando en nombre propio y en representación de la Asociación para el Rescate de lo Público, coadyuvaron la demanda y solicitaron que se accediera a todas las pretensiones.

#### **II.4.- El pacto de cumplimiento.**

El 16 de junio de 2004 se llevó cabo la audiencia pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida por inasistencia de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique.

### III.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

La Sección Segunda -Sub Sección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 9 de noviembre de 2006, resolvió:

**“PRIMERO:** *Declarar no probadas las excepciones propuestas por las partes demandadas, por las razones anotadas en la parte motiva.*

**SEGUNDO: ACCEDESE** a la protección de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución, en los términos consignados en los literales a), e) y c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, por las razones consignadas en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO: ORDENASE** al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para que en forma mancomunada y coordinada con las restantes entidades demandadas, esto es, el INCODER, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique "CARDIQUE", la Dirección General Marítima "DIMAR" y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, ejecuten en un plazo no mayor de seis (6) meses las acciones tendientes a la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. Los demandados quedan obligados a cooperar activamente en la materialización del referido Modelo y a implementarlo y a cumplirlo, de acuerdo con el marco de sus competencias.

**CUARTO: ORDENASE** al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que en el mismo término de seis meses (6), elabore el Plan de Manejo del Área Marina Protegida declarada en la Resolución No. 0679 de 2005, referida a los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo.

**QUINTO: ORDENASE** que los demandados lleven a cabo las medidas urgentes que la zona requiere a efectos de controlar de manera efectiva e inmediata la contaminación de los cuerpos de

agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, la construcción y/o modificación de infraestructura turística y residencial, muelles y espolones, tala de manglar y rellenos, por ser los de mayor impacto, previa identificación concreta de las fuentes generadoras del daño, a efecto de evitar que la totalidad del área sea transformada o definitivamente perdida. La identificación estará a cargo de las autoridades que tienen control sobre la gestión ambiental en la zona, CARDIQUE Y DIMAR, dentro del marco de sus competencias, con el apoyo de la Alcaldía del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y el acompañamiento y orientación del Ministerio de Ambiente. El término para evaluar el área y tomar las medidas que resuelvan las afectaciones de mayor impacto, será de cuatro (4) meses, contados a partir de que cobre firmeza la sentencia.

**SEXTO: ORDENASE** al INCODER efectuar un estricto seguimiento de los contratos de arrendamiento celebrados con base en el Acuerdo 041 de 2006, en los cuales se asegure por parte de los arrendatarios el cumplimiento de la totalidad de las normas ambientales de modo que no ocasionen perjuicios al medio ambiente. De igual forma tendrá cuidado de respetar la zonificación adoptada por la Resolución 0679 de 2005, en cuanto crea límites respecto de los usos y el manejo aplicable en el área. Una eventual incongruencia entre las disposiciones que habrán de expedirse, concretamente el Modelo de Desarrollo Sostenible y el Plan de Manejo del área, conllevará la revisión del mencionado acto y su adecuación a la reglamentación citada.

**SEPTIMO: ORDENASE** que CARDIQUE, DIMAR y el Alcalde Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, procedan a adelantar y finiquitar con total eficiencia y prontitud los procesos que se tramitan por infracciones al medio ambiente, contaminación del medio marino y construcciones indebidas en los bienes de dominio y uso público y la recuperación de tales bienes, respectivamente, de modo que se aseguren las medidas que correspondan en cada caso sin perjuicio de la imposición de las sanciones si a ello hubiere lugar.

**OCTAVO: REQUIERASE** a la Dirección General Marítima "DIMAR" para que en cumplimiento de los deberes asignados en el artículo 5° del Decreto 2324 de 1984, proceda a verificar la existencia de obstáculos y limitaciones para el uso público de las playas de las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, en cuyo caso adoptará las medidas que garanticen el respeto al derecho colectivo enunciado en el literal d) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

**NOVENO: CONFORMASE** un Comité de vigilancia, integrado por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales de la Procuraduría General de la Nación o su delegado, el Personero de Cartagena y el actor, cuya dirección estará a cargo del primero, quien deberá rendir un informe al tribunal de la gestión encomendada cada dos (2) meses y al vencimiento del plazo dispuesto para el cumplimiento de lo que aquí se ordena.

**DECIMO:** *Fijase el incentivo económico a favor del demandante REYNALDO MUÑOZ CABRERA, en un monto equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a cargo de las demandadas y en forma proporcional.*

**DECIMO PRIMERO:** *No hay lugar a condena en costas.*

**DECIMO SEGUNDO:** *Remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.”*

El Tribunal se ocupó, en primer lugar, de las excepciones formuladas por los demandados, las cuales declaró no probadas en atención a los siguientes argumentos:

No se configura la falta de legitimación en la causa por activa, toda vez que cualquier ciudadano puede promover la acción popular, sin que sea obstáculo para ello que su domicilio se encuentre en lugar diferente al de la ocurrencia de los hechos.

Tampoco se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por INCODER, porque, en primer lugar, en la demanda se planteó la relación sustancial con dicho Instituto y, en segundo, porque las pretensiones del actor apuntan a que se garantice el dominio público sobre las Islas, a que se ponga fin a los daños ecológicos sobre las mismas y a que se evalúen los daños causados, con la consecuente determinación de la responsabilidad de los entes demandados, lo que vincula al Instituto, en razón a sus competencias legales.

De igual modo, no hay lugar a declarar la excepción de indebida integración del contradictorio planteada también por INCODER, debido a que no es procedente la vinculación de los particulares ocupantes de las islas, en atención a los principios de economía, celeridad y eficacia que deben observar las acciones constitucionales, y al objeto específico de la presente acción, cual es que las

autoridades públicas encargadas de la defensa, protección y restauración del ecosistema del Parque Natural los Corales del Rosario, cumplan con las funciones legalmente encomendadas y ejecuten de manera efectiva las medidas que se dispongan con ese fin, preservando los derechos colectivos que en la demanda se indican vulnerados.

Finalmente, consideró que no prosperaba la excepción de cosa juzgada formulada por el Distrito de Cartagena, teniendo en cuenta que la acción de cumplimiento promovida por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, que culminó con la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 2 de mayo de 2001, se ocupó del acatamiento de las disposiciones relacionadas con la clarificación de la propiedad de los bienes del Estado y la recuperación de los bienes baldíos, mientras que la presente acción tiene por objeto la protección de los derechos e intereses colectivos, presuntamente vulnerados por la ocupación ilegal de las islas, así como por la presencia de los demás factores que alteran el ecosistema, las líneas costeras y la riqueza y diversidad del área.

En cuanto al problema jurídico, el *a quo* estimó, con fundamento en el material probatorio obrante en el plenario, que existe certeza sobre el alto grado de contaminación y deterioro ambiental que afecta de manera grave los Archipiélagos de las Islas del Rosario y de San Bernardo, causado por la ocupación indebida de los baldíos, las construcciones ilegales, la tala de los manglares y bosques secos, la descarga de sedimentos al agua, el turismo masivo y la pesca indiscriminada, entre otros factores, todos constitutivos de violación y amenaza de los derechos colectivos contemplados en los literales a), c) y e) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Enfatizó en que la acción ejercida por la Administración, a través de los diferentes órganos y entidades estatales, ha sido insuficiente para lograr una verdadera



protección del Archipiélago, relacionada con el aprovechamiento, recuperación y protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; con la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental suscitados por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo y por la exploración, explotación de los mismos; con labores de control y vigilancia sobre los usos tanto de las aguas como del aire y de los suelos; con la expedición de licencias ambientales, permisos o autorizaciones; con la imposición de medidas sancionatorias por el incumplimiento de la normativa ambiental.

Destaca que el Ministerio de Ambiente, como autoridad encargada de establecer las reglas y criterios para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, dispuso mediante Resolución núm. 456 de 16 de abril de 2003 y a cargo de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio del Medio Ambiente, de la UAESPNN, del INVEMAR, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias -EPAC-, la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para los Archipiélagos de Nuestra señora del Rosario y de San Bernardo, luego de reconocer su valor como ecosistemas naturales, sobresalientes, escasos, frágiles y de alta potencialidad económica, cuya importancia ecológica debe rescatarse para detener el daño ambiental de que han sido objeto.

Para la elaboración del mencionado Modelo, se estableció un término de ocho (8) meses, contados a partir de la publicación de dicha Resolución y su implementación se realizaría gradualmente, en la medida que el INCORA culminara los procesos de clarificación y recuperación de baldíos.

Sin embargo, pese a la importancia de la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas del área, para la fecha de la sentencia, no se tenía conocimiento alguno acerca de la metodología que en forma concreta permitiría la expedición de dicho Modelo, ni de un cronograma de actividades frente al cual pudiera valorarse la efectividad de las disposiciones contenidas en la Resolución mencionada, así como tampoco se tenía noticia de la preparación que al interior de las entidades involucradas se estaría realizando para tal fin; de manera que se imponía ordenar la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible (MSD), en el término de 6 meses.

Por otra parte, en el fallo se alude a la Resolución núm. 679 de 23 de mayo de 2005, mediante la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial declaró el Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y adoptó su zonificación interna. El acto contempla, entre otros aspectos, las zonas de protección, de recuperación, de uso especial, de uso sostenible, así como la formulación del Plan de Manejo del Area Marina Protegida, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Resolución.

En razón a lo anterior, el Tribunal ordenó la elaboración del mencionado Plan, en un término de seis (6) meses.

Destacó la necesidad de implementar medidas urgentes para controlar de manera efectiva la contaminación de los cuerpos de agua, por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar; la construcción o reforma de infraestructura turística, muelles y espolones; la tala de manglar y rellenos; la pesca indiscriminada; y el tránsito de embarcaciones de turismo y pesca sin las medidas correspondientes, a efectos de evitar que la totalidad del área continúe siendo transformada o definitivamente perdida.

Para lo anterior, ordenó la intervención de las autoridades que tienen control sobre la gestión y protección ambiental, como son CARDIQUE y DIMAR, dentro del marco de sus competencias, con el apoyo de la Alcaldía del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y el acompañamiento y orientación del Ministerio de Ambiente, para evaluar el área y tomar las medidas que resuelvan las afectaciones de mayor impacto.

De igual modo, ordenó que las referidas autoridades adelanten con total diligencia los procesos que se tramitan por infracciones al medio ambiente, de modo que se aseguren las medidas de recuperación de los daños ocasionados o la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

En cuanto al incentivo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, señaló que en atención a la calidad de la gestión del actor y a la vulneración de los derechos colectivos probada en el presente asunto, había lugar a reconocerlo en suma equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a cargo de las demandadas, de manera proporcional.

#### **IV.- LOS RECURSOS DE APELACION.**

**IV.1.- El Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima - DIMAR-**, no está de acuerdo con la orden impartida en la sentencia del Tribunal, relacionada con la elaboración y materialización de un Plan de Desarrollo Sostenible (MDS) para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, porque considera que tal orden debió impartirse al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras -INVEMAR-, a quien corresponde, por

mandato de la Ley 99 de 1993, la investigación ambiental básica de los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional.

Del mismo modo, considera que no está obligada a adoptar medidas para evitar la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, debido a que su competencia se circunscribe al control de la contaminación por actividades marítimas y no terrestres.

**IV.2.- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** disiente del fallo de primera instancia exponiendo los siguientes argumentos:

De conformidad con el artículo 5°, numeral 27, de la Ley 99 de 1993 y el artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003, le corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre estas, el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, el cual incluye solamente los globos de terreno de Isla del Rosario, sus islas e islotes adyacentes; la Isla Tesoro, ubicada en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario; y las Islas Mangle y Maravilla, que forman parte del Archipiélago de San Bernardo.

Los globos de terreno que fueron excluidos del área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, están constituidos por 31 islas que no pertenecen al Parque y, por ende, no están reservadas dentro de la categoría estricta de protección legal de Parque, regulada por el Decreto Ley 2811 de 1974.

Esas islas se encuentran ocupadas por particulares y fueron declaradas por el INCORA bienes baldíos reservados de la Nación, mediante Resolución núm. 4698

de 24 de septiembre de 1984, confirmada por la núm. 4393 de 15 de septiembre de 1986, a saber: La Isleta, La isletica, Isla Grande, Macavi, Roberto, Isla del Rosario, Pavito, Los Palacios, Pirata, Los Caguamos, Bonaire, Notevendo o Islote de la Fiesta, Arenas y otras.

En consecuencia, el Ministerio no es la entidad competente para tomar las medidas tendientes a resolver la problemática de la ocupación indebida de las islas que conforman los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo y que no hacen parte del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, porque la función relativa a la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados corresponde al INCORA, hoy INCODER, según el artículo 12 de la Ley 160 de 1994.

De manera que al Ministerio, en virtud de la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 216 de 2003, le corresponde formular y adoptar, entre otras, las políticas, planes, programas, proyectos y regulaciones en materias relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y ejercer el manejo y administración de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, lo que implica actividades de planificación, regulación de usos y prestación de servicios, control y vigilancia, es decir, procesos de educación ambiental y sancionatorios, y no de recuperación de bienes baldíos.

Que de este modo, es obligación de CARDIQUE, DIMAR y el INCORA, ejecutar las siguientes acciones:

La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- debe encargarse del manejo y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos

naturales que corresponden a su jurisdicción, según lo ordenado por la Ley 99 de 1993 (artículos 23 y s.s.).

La Dirección General Marítima -DIMAR- debe encargarse de regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público, según el artículo 4° del Decreto 2324 de 1984.

Y al INCODER le corresponde administrar los bienes baldíos reservados de la Nación, como son las islas, de acuerdo con el artículo 1°, numeral 9°, de la Ley 160 de 1994, pues así lo reiteró el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil-, el 28 de mayo de 1998, al indicar que: *"en el manejo de las islas del Rosario que no integran el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo convergen distintas entidades. No obstante, la facultadas que incluye la celebración de convenios corresponde al INCORA, en virtud de la calidad de baldíos reservados de la Nación que poseen tales islas..."*

Seguidamente, el Ministerio enlista las actuaciones adelantadas en torno a la problemática ambiental generada por la ocupación indebida de las Islas de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, de la siguiente manera:

Señala que ordenó la suspensión de las construcciones en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas o islotes ubicados al interior de los límites del Parques y en las islas y bajos coralinos que conforman el Archipiélago de San Bernardo, a través de la Resolución núm. 1424 de 20 de diciembre de 1996.

Que procedió a la realinderación del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, mediante Resolución núm. 1425 de 20 de diciembre de 1996, área que

en adelanté se denominó Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

Que por Resolución núm. 760 de 5 de agosto de 2002, revocó el artículo 3° de la Resolución núm. 1424 de 20 de diciembre de 1996 y la Resolución núm. 188 de 24 de febrero de 1998, que disponían que para la realización de cualquier tipo de adecuación, reposición o mejora de las construcciones existentes en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, y en los demás cayos, islas o islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas y bajos coralinos que conforman el Archipiélago de San Bernardo, se requería de autorización previa de la obra o la Aprobación del Plan de Manejo Ambiental, por parte del Ministerio de Ambiente.

Que formuló la Política de Participación Social en la Conservación "*Parques con la Gente*", espacio que ha permitido identificar y ejecutar las actividades orientadas a disminuir la presión sobre los ecosistemas del área protegida, comprometiendo la voluntad de los participantes en su conservación.

Que llevó a cabo entre el 1° y el 20 de noviembre de 2002, reuniones con varias autoridades públicas que confluyen en el área de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, en el marco del ECOBLOQUE, en las cuales hizo presencia entre otras autoridades, la Procuraduría Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios de Bogotá.

Que por Resolución núm. 456 de 16 de abril de 2003, se ordenó que, bajo la coordinación de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio, se elaborara por parte de la UAESPNN, de CARDIQUE, de INVEMAR, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y del EPAC, el Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) para los

Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, que incluyen las Islas, Islotes, Cayos y Morros, así como las aguas circundantes y la plataforma submarina hasta una isóbata de doscientos (200) Mts., precisando que la Dirección de Ecosistemas convocara permanentemente la participación de la Dirección General Marítima y Portuaria -DIMAR- de la Armada Nacional, y fijando un plazo de ocho (8) meses para su adopción e implementación. También se determinó que la elaboración se realizará gradualmente, en la medida en que el INCORA haya culminado sus procesos de clarificación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

Que dispuso la apertura de procesos sancionatorios contra los presuntos infractores de las normas ambientales que protegen el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en el ejercicio de las funciones policivas que le corresponde ejercer dentro de la jurisdicción del área protegida.

En cuanto a la adopción del Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS), acotó que llevó a cabo las siguientes acciones:

*1) Celebración del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica núm. 0024 de 23 de septiembre de 2003, entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique –CARDIQUE-, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" -INVEMAR- y el Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Cartagena de Indias -EPA-, con el objeto de definir un Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y su área de influencia.*

*2) En el marco del referido convenio 0024 de 2003, el INVEMAR entregó los lineamientos de manejo integral del AMP y su zona amortiguadora, (lineamientos para la definición de medidas de manejo ambiental, lineamientos para la priorización de acciones de desarrollo sostenible y lineamientos para la administración del AMP) como núcleo conceptual del manejo del Area.*



3) *Elaboración del Documento Técnico de Soporte para la delimitación y zonificación del Area Marina Protegida, conforme se desprende del contenido de la Resolución núm. 679 de 31 de mayo de 2005, por la cual se declara el Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, se adopta su zonificación interna.*

4) *Declaratoria del Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, y la adopción de su zonificación interna, mediante Resolución núm. 679 de 31 de mayo de 2005, en la cual se ordena que el Ministerio, en coordinación con las entidades integrantes del Comité Técnico, dentro de un plazo de seis (6) meses, efectúe la formulación del Plan de Manejo del Area Marina Protegida. Igualmente, que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en ese mismo plazo, formule y adopte el Plan de Manejo para el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo, así como para el Santuario de Fauna y Flora El Corchal "El Mono Hernández", en el cual se definirá la zonificación interna de dichas áreas, de acuerdo con lo consagrado en el Decreto Ley 2811 de 19748 y el Decreto 622 de 1 9779.*

En relación con la elaboración del Plan de Manejo del Area Marina Protegida, adujo que mediante Contrato núm. C-0384 de 14 de agosto de 2006, celebrado entre la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" -INVEMAR-, en el marco del Convenio núm. 002 de 2005 -OEI-, se acordó la formulación del Plan para los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo.

La ejecución del contrato inició con el acta de 1° de noviembre de 2006, en la que se aprobó el plan de trabajo propuesto por INVEMAR, para la formulación del Plan de Manejo. El 6 de diciembre de 2006, se realizó una reunión en la Dirección de Ecosistemas del Ministerio a la que asistieron los delegados de la DIMAR, de la UAESPNN y del INVEMAR. Se dejó constancia de la inasistencia de las entidades CARDIQUE, CARSUCRE y EPA CARTAGENA, previa convocatoria, siendo su participación muy importante, razón por la cual se determinó enviarles copia del

acta de la reunión y solicitarles su aval y recomendaciones para ser atendidas en la próxima reunión del Comité.

El mencionado Contrato C-0384 fue prorrogado hasta el 1° de julio de 2007, a solicitud del contratista.

Indicó también que, en cumplimiento de la Resolución núm. 679 de 2005, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales formuló los Planes de Manejo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y del Santuario de Flora y Fauna El Corchal "El Mono Hernández, que fueron adoptados mediante las Resoluciones núms. 018 y 022 de 23 de enero de 2007.

Destaca que la formulación del Modelo de Desarrollo Sostenible y del Plan de Manejo del Area Marina Protegida no fue posible llevarla a cabo dentro de los plazos establecidos en las Resoluciones que los ordenaron, por falta de la respectiva apropiación presupuestal. Pero que es claro que mediante una acción popular no se le puede imponer el cumplimiento de unos actos administrativos, porque ello desdibuja la naturaleza de aquella.

Por último, solicita que se revoque el incentivo ordenado en la sentencia, teniendo en cuenta que el actor, mientras mantuvo su condición de Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios y desde el ejercicio de su cargo, conoció de cerca la gestión adelantada por el Ministerio a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y participó en las reuniones del ECOBLOQUE, sin preocuparse de ejercer la acción popular que ahora promueve, pudiendo hacerlo en su condición de servidor público.

#### **V.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PUBLICO.**

La Agencia del Ministerio Público, en la oportunidad procesal pertinente, expresó que:

La vulneración de los derechos colectivos se materializa en el deterioro ambiental del ecosistema del Archipiélago de las Islas de Nuestra Señora del Rosario, como consecuencia de la construcción de obras civiles en forma antitécnica y desordenada y de las actividades pesqueras y turísticas, que no son objeto de reparo o discusión por las apelantes.

Lo anterior se deriva de los diferentes informes allegados a la actuación, entre ellos, el informe de Auditoría presentado por la Contraloría General de la República en los años 2000 y 2002, y el diagnóstico elaborado por CARDIQUE en el año 2004, que puntualizan en que el daño ambiental es consecuencia de la ocupación y explotación incontrolada de las islas por parte de particulares; de las construcciones ilegales; del inadecuado turismo; de la generación de ruido; de la alteración del hábitat; de los cambios de uso del suelo; de la destrucción de corales; del deterioro de las aguas por las basuras; y del vertimiento de desechos sólidos y líquidos.

De tales evidencias, se vislumbra la necesidad de obtener una solución pronta a una problemática de gran connotación e importancia, comoquiera que el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, representan un área de especial valor ecológico, no sólo para la región, sino para el planeta entero.

Que no es admisible que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, luego de proferir la Resolución núm. 456 de 2003, por medio de la cual se determina la elaboración de Modelo de Desarrollo Sostenible, disienta de la

decisión del fallador de primera instancia, aduciendo que no está llamado a responder por las obligaciones allí impuestas, las cuales corresponde ejecutar a otras entidades, cuando lo cierto es que es a él a quien compete trazar las políticas en torno al tema y liderar el trabajo, señalando criterios, adoptando los procesos y definiendo los mecanismos para el manejo y uso sostenible de los recursos naturales.

En cuanto al incentivo económico, considera que no es viable reconocerlo a quien demanda, porque ostentó la calidad de Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y, en ejercicio de su cargo, debió impetrar la acción popular y no pocos meses después de su desvinculación, como en efecto lo hizo.

## **VI.- LAS PRUEBAS DEL PLENARIO**

Del abundante material probatorio que obra en el plenario, se pueden sintetizar los siguientes aspectos:

La parte actora aportó al expediente dos informes de la Contraloría General de la República denominados: *“Ocupación indebida de predios y daños ambientales en áreas del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y el Ecosistema de la Ciénaga de la Virgen”* (julio de 2000) y *“Auditoría Gubernamental con enfoque integral especial - Archipiélagos Islas del Rosario y de San Bernardo”* (mayo de 2004).

El objetivo de los documentos fue examinar las actividades que en cumplimiento de sus obligaciones legales ejercieron la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Capitanía de Puerto de Cartagena,

la Fiscalía General de la Nación (Dirección Seccional de Fiscalías - Cartagena), la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Gerencia Regional Bolívar) y la Sección de Asuntos Policivos de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Alcaldía Mayor de Cartagena, en torno a la gestión desarrollada frente a la ocupación indebida de predios y a los daños ambientales en áreas del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y del Ecosistema de la Ciénaga de la Virgen (Anexos núms. 2 y 3).

Los referidos documentos concluyeron que:

*"La incapacidad técnica y administrativa del INCORA, la ineficiencia en los procesos investigativos adelantados por la Unidad de Parques, la inoportunidad en los procesos penales llevados a cabo por la Fiscalía y la falta de gestión ambiental de CARDIQUE, **han permitido una alta ocupación indebida de bienes de la Nación y la alteración sistemática de los ecosistemas naturales de las Islas del Rosario y la Ciénaga de la Virgen.**"* (Resaltado fuera del texto).

*El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, no ha adelantado un solo proceso administrativo para la restitución de los baldíos indebidamente ocupados, a pesar de que la ocupación por parte de particulares registra un 100 por ciento, según censo efectuado por CIOH (Centro de Estudios Oceanográficos e Hidrográficos) en el año de 1998, los cuales son destinados a actividades turísticas privadas.*

*El Grupo Jurídico de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente adelanta casos por infracción a las normas del Parque, en los cuales se ha sobrepasado los términos dados para su realización.  
(...)*

*La Fiscalía General de la Nación lleva más de 250 procesos por violación a los artículos 243 y 247 del Código Penal, referidos a conductas contra los recursos naturales, en la mayoría de los cuales los términos para decidir la situación jurídica están vencidos y no se ha resuelto a favor del Estado ningún caso.*

*La zona norte del Distrito de Cartagena (Sector La Boquilla) presenta un alta intervención antrópica, lo que ha afectado severamente el ecosistema natural de esta área. Al respecto, la gestión de CARDIQUE no ha sido efectiva, registrando solo tres procesos sancionatorios.*

*El estudio efectuado por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, sobre el estado del Ecosistema del Parque Natural Islas del Rosario indica el rápido deterioro y destrucción de los sistemas de flora y fauna, especialmente el de los corales y la fauna íctica, por los efectos negativos de la intensa actividad turística sobre estas áreas.*

*(...)*

*La Alcaldía Mayor de Cartagena, a través de su oficina de Asuntos Policivos, no ha realizado las acciones de restitución de bienes de la Nación, emanadas por otras autoridades con relación a sus fallos por ocupación indebida.*

*De otra parte, la indiferencia administrativa del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no ha permitido adelantar los respectivos procesos administrativos para ordenar la restitución de los bienes de la Nación, indebidamente ocupados, función que le fue dada por el Decreto 2664 de 1994. Esta debilidad ha acelerado la constante invasión y ocupación de los terrenos en mención, ante su alta demanda para aprovechamiento turístico privado."*

Por su parte, el Ministerio de Ambiente presentó los siguientes documentos:

*- "Propuesta para la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo" (folios 158 a 172), cuyo objetivo es la adopción de medidas que permitan la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas presentes en el área.*

*- "Definición de un Modelo de Desarrollo Sostenible para el PNNCRSB y su Area de Amortiguamiento en el marco de Manejo Integrado de Zonas Costeras" (folios 173 a 203), en el cual plantea los problemas que se presentan en el área del Parque y sus consecuencias. Después de analizar el punto de vista económico, ecológico, regional y pragmático, propone un método para dar cumplimiento a los planes señalados y un cronograma de actividades para su ejecución, fijando para ello un plazo de ocho (8) meses comprendidos entre mayo de 2003 y diciembre 19 del mismo año.*

En informe rendido al Tribunal el 24 de noviembre de 2004 (folio 4722, C.2), la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales afirmó haber ejecutado las siguientes acciones para la protección del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y sus áreas de influencia:

- *Suspensión de las construcciones en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, a través de la Resolución núm. 1424 de 20 de diciembre de 1996.*
- *Realinderación del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, mediante Resolución núm. 1425 de 20 de diciembre de 1996.*
- *Revocatoria del artículo 3° de la Resolución núm. 1424 de 20 de diciembre de 1996 y de la Resolución núm. 0188 de 24 de febrero de 1998.*
- *Formulación de la política de Participación Social en la Conservación “Parques con la Gente”.*
- *Reuniones con varias autoridades públicas que confluyen en el área del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo (El Ecobloque).*
- *Decisión administrativa para ordenar la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible para el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo (Resolución num. 456 de 16 de abril de 2003).*
- *Apertura de procesos sancionatorios a los presuntos infractores de las normas ambientales que protegen el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario.*

El Ministerio aportó las actas de las reuniones realizadas por ECOBLOQUE (Procuraduría General de la Nación, UAESPNN, INCORA, ICA y DAMARENA) los días 10 de noviembre de 2002 y 7 de febrero de 2003, en las que se formulan propuestas para la recuperación de bienes de uso público en las Islas del Rosario y San Bernardo (folios 396 a 413, cuaderno 2); y las actas del Comité Consultivo del Parque (folio 510 y s.s. C.2).

- La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique allegó el diagnóstico sobre las Islas del Rosario, en el cual refiere en forma detallada los graves daños ambientales ocasionados por las ocupaciones indebidas en el área del Parque y

sus zonas aledañas. Recomienda realizar el proceso de reubicación de los habitantes del sector y la ejecución de un modelo de desarrollo sostenible, definiendo la situación de legalidad de los habitantes nativos y foráneos y las actividades permitidas, de conformidad con el Decreto 622 de 1977. (Folio 652, cuaderno 2).

También informa sobre las actuaciones administrativas ejecutadas por la Corporación en el Archipiélago de las Islas del Rosario, tendientes a sancionar las violaciones de la normativa ambiental (folio 658, cdno. 2).

- La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, envió una relación de 89 procesos administrativos sancionatorios adelantados durante los años 1997 a 2004, por infracciones cometidas en jurisdicción del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo (folio 833, cuaderno 3).

- A folio 584 del cuaderno núm. 3 obra un cuadro informativo sobre la ocupación de las Islas del Rosario, según la Resolución núm. 4698 de 17 de septiembre de 1984, proferida por el INCORA.

- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- presentó informe en el que relaciona 189 procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados en las Islas del Rosario, de los cuales 72 se encuentran en etapa preliminar, 59 para revisión y decisión final y 8 con resolución final, informando que en 5 de ellos se ordenó su recuperación y que en los restantes 3 se provocó conflicto de competencia con la Alcaldía de Cartagena, en razón a que se trata de bienes de uso público (folios 976 a 987, cdno. 3).



- A folio 1118 del cuaderno núm. 3, obra copia del Acuerdo 041 de 24 de enero de 2006, proferido por el INCODER, mediante el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 033 de 1999 y se regula la administración de los bienes baldíos de reserva de la Nación ubicados en los Archipiélagos de las Islas del Rosario y de San Bernardo, para lo cual se faculta al Gerente General del INCODER para entregar los bienes en arrendamiento hasta por 8 años.

- La Fiscalía General de la Nación informó de la existencia de 84 procesos adelantados por la conducta punible de invasión de área de especial importancia ecológica y daños de los recursos naturales en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y el Ecosistema de la Ciénaga de la Virgen (folio 997, ibídem).

#### **VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

Solicita el actor que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y del espacio público, la defensa del patrimonio público y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, vulnerados presuntamente por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, el Instituto Nacional de Recursos Naturales -INDERENA-, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, con ocasión de la ocupación indebida de predios y de los daños ambientales en áreas de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

El Tribunal, en la sentencia impugnada, amparó los derechos invocados en la demanda, considerando que la actuación de la Administración había sido

insuficiente, toda vez que pese a las acciones emprendidas, aún no se ha logrado rescatar del deterioro ambiental a los bienes insulares y marinos objeto de afectación, ni tampoco se han recuperado los bienes de la Nación indebidamente ocupados por particulares en la zona de la controversia.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Dirección General Marítima impugnan la sentencia, porque consideran que no son las entidades responsables de la vulneración de derechos colectivos declarada por el Tribunal, y porque en el ejercicio de sus funciones han cumplido cabalmente con los deberes que les impone la ley, frente a la normativa ambiental de los Parque Nacionales Naturales, en especial, el de Los Corales del Rosario.

Para desatar los recursos de apelación, es necesario, en primer lugar, abordar la problemática de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, así como definir las competencias de las autoridades ambientales en lo que concierne a su protección y conservación.

### **PROBLEMATICA DE LOS ARCHIPIELAGOS DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO.**

El Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario se encuentra ubicado en la jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias y está compuesto por islas, islotes, cayos y morros que comprenden un área de 384 hectáreas<sup>2</sup>. Aproximadamente a 40 km.<sup>3</sup> se encuentra el Archipiélago de San Bernardo. Ambos ecosistemas se consideran como sistemas naturales intervenidos y degradados en términos de sostenibilidad.

---

<sup>2</sup> Resoluciones núms. 4698 de 27 de septiembre de 1984 y 4393 de 15 de septiembre de 1986 del INCORA.

<sup>3</sup> Ver folio 160.

Mediante Resolución núm. 4698 de 27 de septiembre de 1984, el INCORA declaró que no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados de la Nación, las Islas del Rosario, entre las cuales se encuentran la Isleta, la Isletica, Isla Grande, Macavi, Roberto, Isla Rosario, Pavito, Los Palacios, Pirata, Los Caguamos, Bonaire, Notevendo ó Islote de la Fiesta, Isla del Tesoro, Arenas, entre otras del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Se estableció que las islas, islotes, cayos y morros del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario son bienes baldíos pertenecientes a la Nación, con el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por tal razón, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera - Subsección B), al resolver la acción de cumplimiento promovida por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, ordenó al INCORA que en el término de seis meses, inicie las medidas y acciones legales tendientes a dar cabal cumplimiento a la Ley 160 de 1994 y al Decreto 2664 de 1994, en el sentido de clarificar la propiedad de la Nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

La sentencia fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado el 13 de octubre de 1989, Expediente núm. 805.

Los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo son ecosistemas naturales, sobresalientes, escasos, frágiles y de alta potencialidad

económica, debido a que su área presenta formaciones arrecifales de coral, vegetación de algas rastreras, ecosistemas de manglar y terrazas coralinas<sup>4</sup>.

Colombia, a través del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, suscrito en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983<sup>5</sup>, se comprometió a prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio<sup>6</sup>, asegurando una ordenación del medio, utilizando los medios más viables.

Igualmente, Colombia hace parte de los Estados que suscribieron el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992)<sup>7</sup>, el cual en su artículo 8° define como obligaciones de las Partes Contratantes, entre otras, la de establecer un sistema de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica, promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales y promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en áreas adyacentes a áreas protegidas.

- **El impacto ambiental en las Islas del Rosario.**

El área del Archipiélago, debido a sus condiciones favorables para el desarrollo de infraestructura turística y recreacional y a la omisión del Estado en el cumplimiento de la normativa ambiental, ha sido objeto de un severo impacto ambiental por las ocupaciones indebidas que modificaron el paisaje natural, las construcciones ilegales, la tala de los manglares y bosques secos, la descarga de sedimentos al

---

<sup>4</sup> Ministerio de Ambiente, folio 1022.

<sup>5</sup> Aprobado mediante Ley 56 de 1987.

<sup>6</sup> Medio marino del Golfo de México, el Mar Caribe y las zonas adyacentes del Océano Atlántico al sur de los 30' de latitud norte y dentro de las 200 millas marinas de las costas atlánticas de los Estados a que se hace referencia en el artículo 25 del Convenio.

<sup>7</sup> Aprobado mediante Ley 165 de 1994.

agua, el turismo masivo y la pesca indiscriminada, entre otros factores, que han causado daño en los ecosistemas.

Sobre el impacto a la base natural del Archipiélago, el Ministerio de Ambiente, en la Resolución núm. 456 de 2003<sup>8</sup>, precisó:

*“Las islas que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo tienen una gran importancia ecológica, en donde se ha presentado impacto sobre la base natural, en cuanto a:*

- *La actividad de introducción de flora y fauna realizada por nativos, tenedores, foráneos y algunas empresas turísticas, afecta negativamente a recursos como las terrazas marinas, los procesos físicos, químicos y biológicos del terreno, la flora, la fauna y el paisaje; alterándose el hábitat nativo, originando modificaciones a la cadena trófica y cambiando las condiciones del suelo.*
- *La generación de ruido y vibraciones que es realizada de diferentes maneras por la mayoría de los actores, afectando recursos como los procesos físicos, químicos y biológicos del terreno, ya que se favorece la erosión o la compactación indeseada de los suelos. El ruido y las vibraciones producen estrés y deterioro de ecosistemas como los arrecifes, el manglar y la fauna y flora.*
- *El mayor impacto sobre todos los recursos naturales del área son: Construcción de edificaciones, obras civiles en la línea de costa y dragado y adecuación de canales, y la adecuación y construcción de senderos, que afectan todos los recursos ya sea por extracción, modificación de la línea de costa, alteración del hábitat, pérdida de la cobertura o cambio en los usos del suelo. Todos estos actores a excepción de los pescadores y los turistas, realizan estas actividades.*
- *La tala, quema y relleno, es una actividad desarrollada por los nativos, los ocupantes, los foráneos, algunas empresas turísticas, esta genera impacto negativo sobre las terrazas, las playas, los terrenos de baja mar, los procesos físicos, químicos y biológicos del terreno, las lagunas costeras, los manglares, la fauna y flora terrestres y el paisaje.*
- *La actividad pesquera, en la cual se usan o usaron artes inadecuadas como la dinamita, las redes agalleras, de cerco y de arrastre, impacta negativamente los ecosistemas marinos existentes en el área, porque destruye los corales, remueve las*

---

<sup>8</sup> Por medio de la cual se ordena la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos de Nuestra señora del Rosario y de San Bernardo.

*praderas de fanerógamas, altera los fondos rocosos y no rocosos y en general deteriora la fauna y el paisaje marino.*

- *Las empresas turísticas que promueven las actividades de turismo y recreación, originan impactos negativos a los recursos, puesto que los turistas y las personas que son traídas hacia el archipiélago causan daños por vertimiento de desechos sólidos y líquidos, extracción de corales y alteran el patrimonio cultural porque se cambia el modo de sustento de los pobladores nativos.*
- *De una u otra manera todos los actores se desplazan en sus embarcaciones por los caños y canales, afectando los recursos línea de costa y ecosistemas marinos, porque los motores producen oleaje, ruido y vibraciones.*
- *El Compostaje de basuras y las pozas sépticas generan deterioro de la calidad de las aguas marinas, las terrazas y los procesos físicos, químicos y biológicos del terreno, pues debido a las características del suelo es posible la infiltración de lixiviados. En los Archipiélagos estas actividades son ejercidas principalmente por los ocupantes, los foráneos, las empresas turísticas y la Armada Nacional.*
- *Los vertimientos líquidos y sólidos realizados de diferentes maneras por todos los actores, causan daños a los recursos marinos y terrestres al afectar la calidad de las aguas, del suelo y transformar las condiciones ecológicas y ambientales; (...)" (Folio 150, cuaderno principal).*

También en la Resolución núm. 679 de 31 de mayo de 2005, indicó:

*"Las islas que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo tienen una gran importancia ecológica, en donde se han presentando impactos sobre la base natural, en cuanto a: actividades de introducción de flora y fauna; generación de ruido y vibraciones por diferentes fuentes; construcción de edificaciones, obras civiles en la línea de costa y dragado y adecuación de canales, y la adecuación y construcción de senderos; la tala, quema y relleno; la actividad pesquera no sostenible; las actividades de turismo y recreación desordenadas e insostenibles; transporte marítimo; y los vertimientos de residuos líquidos y sólidos (...)"*

En la Auditoría Gubernamental del año 2004, la Contraloría General de la República señaló:

*"Son diversos los factores que determinan el deterioro de los ecosistemas marinos y costeros presentes, provocados por la*

*ocupación indebida de predios de bienes de uso público y el desarrollo turístico. Se cuentan entre estos, los procesos de contaminación por vertimientos domésticos, la sedimentación, la sobreexplotación de los recursos marinos, la utilización de métodos de aprovechamiento que dañan la estructura de los ecosistemas, la introducción de especies y las actividades turísticas, entre otras. Estos han causado impactos negativos en los ecosistemas de los Archipiélagos de las Islas del Rosario y de San Bernardo, tales como la sedimentación, pérdida de cobertura, reducción poblacional de las especies de fauna y flora por pérdida del hábitat y disminución en la calidad del agua, entre otras.<sup>9</sup>*

Dentro del área del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario se encuentra el **Parque Nacional Natural Los Corales de Rosario y de San Bernardo**, declarado mediante el Acuerdo núm. 26 de 2 de mayo de 1977 del INDERENA, aprobado por la Resolución núm. 165 de 6 de junio de 1977 del Ministerio de Agricultura<sup>10</sup>.

El PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo es un área protegida de carácter submarino, que debido a sus características es considerado como un ecosistema especial en el ámbito mundial y comprende una de las fracciones más desarrolladas de corales en la franja Caribe. Debido a la alta variedad biológica y a sus cualidades escénicas, el parque se ha constituido en uno de los principales atractivos turísticos de la Costa Caribe del país, lo que ha conllevado un acelerado proceso de deterioro de sus ecosistemas, debido a la poca efectividad en la aplicación de las normas vigentes y la alta afluencia de turistas con un mínimo asesoramiento ambiental<sup>11</sup>.

Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le corresponde la administración del Parque que solo incluye los globos de terreno de Isla del Rosario, sus islas e islotes adyacentes; la Isla Tesoro, ubicada en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario; y las Islas Mangle y Maravilla, que forman parte del Archipiélago de San Bernardo.

---

<sup>9</sup> Anexo núm. 3

<sup>10</sup> Folio 108.

<sup>11</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución núm. 679 de 2005, folio 1022.

Mediante la Resolución núm. 1425 de 20 de diciembre de 1996, el Ministerio del Medio Ambiente, considerando que: *“El Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario es de una importancia ecológica incalculable por el hecho de contener la formación coral más desarrollada de la plataforma continental colombiana, manifestándose esta como una valiosa diversidad de aproximadamente 55 especies de coral, encontrados en los 11.52 KM de arrecifes de coral del Parque, que a su vez contienen ecosistemas de manglar, pastos marinos, lagunas costeras y formación de coral fósil y relictos de bosque seco (...) Que el Parque se encuentra en una situación crítica de peligro para el equilibrio y mantenimiento de sus condiciones naturales debido a las construcciones incontroladas que se vienen realizando desde años atrás en las Islas del Rosario ... debido a varias razones, entre las cuales se destacan la actividad antrópica desordenada por la alta afluencia de visitantes, la extracción de material marino para construcciones como rellenos e islas artificiales, la construcción de muros de contención, muelles y obras de acceso a las islas, la tala y relleno de zonas de manglar para la consolidación de plataformas que sirven de base a kioscos y casas, la generación de basuras que son expulsadas al mar, el oleaje generado por las altas velocidades de las embarcaciones y el vertimiento de aguas negras de manera directa al mar”,* realinderó el área del Parque en 120.000 hectáreas y, por Resolución núm. 1424 de la misma fecha, ordenó la suspensión de las construcciones en el área del PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo, en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas o islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas que conforman los bajos coralinos que conforman el Archipiélago de San Bernardo.

Entre los objetivos de conservación del Parque, adoptados mediante Resolución núm. 018 de 23 de enero de 2007, se encuentran los de 1) Participar en la



Conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario; 2) Conservar los ecosistemas marino-costeros correspondientes a los arrecifes de coral, praderas de fanerógamas marinas, bosque de manglar, lagunas costeras, fondos sedimentarios, litoral rocoso y litoral arenoso, garantizando su continuidad y conectividad ecosistémica en el Parque; 3) Proteger el ecosistema de bosque seco tropical como remanente de la franja discontinua del corredor costero, presente en el Parque; 4) Conservar las especies amenazadas que desarrollan diferentes etapas de su ciclo de vida en el área protegida y aquellas de interés comercial y uso recreativo; y 5) Mantener el mosaico de los escenarios naturales del área protegida permitiendo el desarrollo y uso de la oferta de bienes y servicios ambientales en beneficio de la comunidad del área de influencia.

- **Responsabilidad de las demandadas por el impacto ambiental de las Islas del Rosario.**

El anterior recuento permite a la Sala concluir que asistió razón al Tribunal al declarar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y al Distrito Turístico de Cartagena de Indias, responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y del espacio público, la defensa del patrimonio público y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, pues se demostró que las medidas adelantadas por los órganos que tienen competencia en la conservación y preservación de los recursos naturales del área de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, no han sido suficientes para lograr la recuperación de la zona, la protección de la biodiversidad biológica, la utilización

sostenible de sus componentes y el cumplimiento de las normas ambientales de las zonas de protección de los Parques Nacionales Naturales.

Es menester precisar, en torno a la responsabilidad del INCODER frente a los hechos materia de controversia, que a raíz de la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- mediante el Decreto 1300 de 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, para que cumpliera con los objetivos de dicha entidad. De ahí que no le asista razón al Instituto en el medio exceptivo que propone en la contestación de la demanda, en relación con la falta de legitimación pasiva, pues es claro que su intervención procesal es consecuencia lógica de haber asumido las funciones del extinto INCORA.

Ahora bien, reconoce la Sala que las entidades demandadas no han permanecido indiferentes ante la conservación del área de los Archipiélagos; no obstante, la situación crítica que allí se presenta es consecuencia de la ineficacia de las medidas adoptadas, de la falta de coordinación interinstitucional, del desconocimiento o falta de aplicación del marco normativo sobre ocupación de los bienes del Estado, de la inoperancia frente a los procesos sancionatorios por violación de la normativa ambiental, entre otros aspectos, que sin duda alguna atañen a las entidades, cuya competencia en la zona está claramente definida, según se anotó en la Auditoría de la Contraloría General de la República de la siguiente manera:

*“EL MAVDT, de conformidad con las funciones establecidas, debe plantear una solución integral a la problemática de las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo,*

*con el concurso de las autoridades públicas con jurisdicción y competencia en el área, especialmente con relación a lo dispuesto en la Resolución 0456 del 16 de abril de 2003, “mediante la cual se ordena la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo” que incluyen las Islas, Islotes, Cayos y Morros, así como las aguas circundantes y la plataforma submarina hasta una isobata de doscientos (200) metros. Con la adopción del Modelo se haría posible la conservación, restauración, manejo y uso sostenible de los ecosistemas y recursos presentes en el área con el fin de lograr el aprovechamiento sostenible y alternativo de los mismos, definiendo los mecanismos para el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales.*

*CARDIQUE, en cumplimiento de su función de administrar de manera eficiente el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción.*

*La DIMAR, que tiene por competencia regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público en las áreas de su jurisdicción (Art. 4° Decreto 2324 de 1984), adelantar y fallar en cumplimiento de los principios de celeridad y eficiencia las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en las Islas referidas.*

*Por parte del INCORA, hoy INCODER, en la clarificación de la propiedad y recuperación los baldíos reservados de la Nación, salvo los que hayan salido del patrimonio nacional, conforme al numeral 9° del artículo 1° de la Ley 160 de 1994.”*

### **LA SOLUCION INTEGRAL A LA PROBLEMÁTICA DE LOS ARCHIPIÉLAGOS DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO - Elaboración del MDS.**

Para la Sala, es claro que una solución definitiva a la problemática ventilada en el presente proceso, requiere ser adoptada desde la perspectiva de un enfoque integral **con el concurso de todas las autoridades públicas** que tienen competencias en el área, especialmente en relación con lo dispuesto en la Resolución núm. 456 de 16 de abril de 2003, mediante la cual se ordena la elaboración de un **Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS)** para los Archipiélagos de Nuestra señora del Rosario y de San Bernardo, que *“haría posible la conservación, restauración, manejo y uso sostenible de los ecosistemas y recursos presentes en el área, con el fin de lograr el aprovechamiento sostenible*

y alternativo de los mismos, definiendo los mecanismos para el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales” (Informe de la CGR de mayo de 2004, folio 17).

Por ello, es importante resaltar que la solución a la problemática de los Archipiélagos del Rosario y San Bernardo, en el marco del Modelo de Desarrollo Sostenible, debe coordinarse con la totalidad de las entidades que tienen competencias definidas en la zona y que deben concurrir, en cumplimiento de sus funciones, en la ejecución de dicho Modelo, según quedó definido en la pluricitada Resolución núm. 456 de 2003.

- **Resolución 456 de 16 de abril de 2003.**

Fue proferida por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la cual dispuso:

*“Ordenar a la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN- del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -Cardique-; al Instituto Nacional de Investigaciones Marinas y Costera, -Invemar-; al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias -EPAC-, para que, bajo la coordinación de la Dirección de Ecosistemas, **elaboren el Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo**, que incluyen las islas, islotes, cayos y morros, así como las aguas circundantes y la plataforma submarina hasta una isobata de doscientos (200) metros.”* (Resaltado fuera del texto).

El objetivo del modelo, según se lee del texto de la Resolución, es promover la adopción de medidas que permitan la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas presentes en el área, como apoyo a las comunidades locales, con el fin de lograr el aprovechamiento sostenible y

alternativo de los recursos ambientales (artículo 2º) y como objetivos específicos se encuentran, entre otros, los siguientes:

- a) Definir criterios bióticos, económicos, jurídicos, socioculturales y político-administrativos que oriente la delimitación del Area Marina Protegida (AMP) y su Zona Amortiguadora;
- b) Delimitar con base en los criterios establecidos anteriormente, el AMP y su Zona Amortiguadora;
- c) Establecer la zonificación para el AMP y su Zona Amortiguadora, con el fin de definir los usos y las acciones tendientes a la recuperación, restauración, conservación y uso sostenible en la región; y que permita atender prioritariamente los procesos ecológicos, socioeconómicos y marino-costeros más vulnerables;
- d) Elaborar el Plan de Manejo Integral del AMP y su Zona Amortiguadora;
- e) Proponer la reglamentación de los usos permitidos que respondan a los objetivos de conservación, manejo y uso sostenible.

En el artículo 4º ídem, se señaló un plazo de ocho (8) meses para su elaboración; sin embargo, al momento de dictarse la sentencia de primera instancia aún no se había realizado, por lo que el Tribunal encontró procedente dictar como orden de amparo de los derechos colectivos la elaboración de dicho Modelo, a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia.

Encuentra la Sala que la solución integral para la recuperación de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo exige la implementación de dicho Modelo, a fin de que se incorporen criterios eficaces para la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos críticos presentes en el área y definir los mecanismos para el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales; por lo cual se hace necesario que las entidades involucradas lleven a cabo las demás tareas relacionadas con la definición de los criterios bióticos, económicos, jurídicos, socioculturales y político-administrativos que orienten la delimitación del Area Marina Protegida (AMP) de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo

y su Zona Amortiguadora; la delimitación del AMP y su zona Amortiguadora; la zonificación del AMP y su zona amortiguadora; y la elaboración de una propuesta de reglamentación de usos del AMP y su Zona Amortiguadora, según quedó definido en el **Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica núm. 0024 de 23 de septiembre de 2003**, suscrito entre el Ministerio de Ambiente, el Distrito de Cartagena, CARDIQUE, INVEMAR y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, que precisamente, busca la cooperación científica, tecnológica y administrativa entre estos organismos, para definir el MDS de los Archipiélagos. (Folio 1322).

Es importante destacar que en desarrollo de este Convenio, las entidades arriba mencionadas realizaron el Documento Técnico de Soporte para la delimitación y zonificación del Area Marina Protegida (AMP), lo que finalmente llevó a la expedición de la **Resolución núm. 679 de 31 de mayo de 2005**, *“por medio de la cual se declara el Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, se adopta su zonificación interna y se dictan otras disposiciones”*.

De ahí que el Tribunal, en la sentencia impugnada, haya considerado necesario ordenar a las demandadas la elaboración del Plan de Manejo del Area Marina Protegida que fue declarada en la citada Resolución, pues este se constituye en un instrumento principal de planificación para mantener los procesos ecológicos esenciales y garantizar la viabilidad de las especies y la diversidad existente en el área, teniendo en cuenta los aspectos que fueron citados como fundamento para la expedición de la citada Resolución 679, entre los cuales se encuentran los siguientes:

*“Que los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, por tratarse de ecosistemas naturales, sobresalientes, escasos, frágiles y de alta potencialidad económica, se consideran*

*valiosos, ya que en la zona se presentan formaciones arrecifales de coral, vegetación de algas y rastreras, ecosistemas de manglar y terrazas coralinas;*

*(...)*

*Que el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y de San Bernardo es un área protegida de carácter submarino, que debido a sus características es considerado como un ecosistema especial en el ámbito mundial y comprende una de las fracciones más desarrolladas de corales en la franja Caribe;*

*(...)*

*Que las islas que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo tienen una gran importancia ecológica, en donde se han presentando impactos sobre la base natural...*

*Que este Modelo busca la incorporación de criterios para la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos críticos presentes en el área y definir los mecanismos para el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales;*

*(...)*

*Que asimismo, la Declaratoria del Area Marina Protegida permitirá la coordinación y articulación de las diferentes entidades con funciones y competencias en la zona, tales como la Dirección General Marítima, DIMAR, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, Cardique, Carsucre, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito de Cartagena y demás entidades territoriales;*

*Que la zonificación y el Plan de Manejo se constituyen como el principal instrumento de planificación para la conservación y manejo del AMP, y toman en consideración los valores únicos del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo y el Santuario de Fauna y Flora el Corchal el "Mono Hernández", y los principios del desarrollo sostenible. Asimismo, para la protección de áreas representativas por su biodiversidad, la zonificación interna del AMP designa a aquellos hábitats de alto valor e importancia para la conservación, como los arrecifes coralinos, manglares y praderas de fanerógamas marinas, entre otros, como zonas de preservación;*

En consecuencia, es indispensable que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-, el Distrito Turístico de Cartagena y la Dirección Marítima General -DIMAR-, continúen con el desarrollo de las gestiones que conducirán a la formulación del Plan de Manejo del

Area Marina Protegida, para lo cual contaban con un plazo de seis (6) meses, según lo dispuso el artículo 4° de la Resolución 679 de 2005.

**LAS MEDIDAS DE PROTECCION ORDENADAS POR EL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA.**

Además de la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible y el Plan de Manejo del Area Marina Protegida, la sentencia del Tribunal ordenó:

- *Adoptar medidas urgentes que la zona requiere a efectos de controlar de manera efectiva e inmediata la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, la construcción y/o modificación de la infraestructura turística, residencial, muelles y espolones, tala de manglar y los rellenos. Término: 4 meses.*

Se trata de una obligación del Estado (artículos 8, 63, 79, 80 y 82 de la C.P.), que se desarrolla en el marco de la protección del medio ambiente y la formulación de las políticas ambientales, en armonía con la normativa nacional e internacional, especialmente, el Decreto 2811 de 1974, “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”; la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”; el Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, el cual en el artículo 8° define como obligaciones del Estado, entre otras, la de formular directrices para el establecimiento y ordenación de áreas protegidas o áreas donde se adopten medidas especiales para conservar la diversidad biológica, promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales y



*promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en áreas adyacentes a áreas protegidas; el Mandato de Yakarta; y el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (aprobado por la Ley 56 de 1987) y su protocolo relativo a las Areas de Flora y Fauna Silvestres especialmente protegidas, (adoptado mediante la Ley 356 de 1997).*

La Sala considera que es necesario delimitar las “medidas urgentes” decretadas por el *a quo*, a fin de que no se evada su cumplimiento, por lo cual se ordenará a las demandadas llevar a cabo un plan de acción conjunto en el que se organicen mesas de trabajo, a fin de llegar a acuerdos concretos sobre los siguientes asuntos:

1. Control de la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, la sedimentación, la sobreexplotación de los recursos marinos y la utilización de métodos de aprovechamiento que dañan la estructura de los ecosistemas.
2. Seguimiento de los procesos por violación de las normas ambientales, por parte de cada una de las demandadas en el ámbito de sus competencias.
3. Proyección de una acción conjunta con la Alcaldía del Distrito de Cartagena, frente a la construcción y/o modificación de la infraestructura turística y residencial, a fin de que se ejecuten las medidas de demolición de las construcciones ilegales, según se haya determinado en los respectivos procesos sancionatorios, así como en los de cobro coactivo por violación de las normas del Parque Natural Los Corales del Rosario.
4. Programa de recuperación de manglares y arrecifes coralinos para el Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y San Bernardo.

El respectivo informe será presentado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia al Comité de Verificación, cuya creación se ordenó en la sentencia de primera instancia.

La sentencia recurrida también dispuso:

- *Ordenar al INCODER efectuar un estricto seguimiento a los contratos de arrendamiento celebrados con base en el Acuerdo 041 de 2006, para asegurar que los arrendatarios cumplan efectivamente con las normas ambientales, de modo que no se ocasionen perjuicios al medio ambiente.*

Mediante el Acuerdo 041 de 2006, *“Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo número 033, “por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”*, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- reguló la administración de los bienes baldíos de reserva de la Nación ubicados en las diferentes islas que conforman el Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo y facultó al Gerente General para entregar en arrendamiento los bienes baldíos reservados, de conformidad con el artículo 10 del Código Fiscal de 1912, hasta por un término máximo de ocho (8) años, los terrenos de propiedad de la Nación que conforman las islas que integran los archipiélagos Islas Corales de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, que por disposición del artículo 107 del Código Fiscal, Ley 110 de 1912, constituyen reserva patrimonial o territorial del Estado.

El acto se produce en respuesta a las peticiones de algunos de los interesados en los procedimientos de recuperación de baldíos que adelanta el Instituto en la zona de los Archipiélagos, quienes plantearon la conveniencia de que se les autorizara, en forma temporal, el uso, goce y aprovechamiento de los terrenos que estaban ocupando. El INCODER consideró viable el procedimiento en atención a la importancia para la economía turística del Distrito de Cartagena de Indias y la conveniente para los intereses de la economía nacional, procurando a su vez que los terrenos que constituyen reserva patrimonial del Estado tengan un uso acorde con la conservación y restablecimiento de los recursos naturales y del medio ambiente, sin permitir el aprovechamiento ilícito del patrimonio estatal.

Sobre este asunto, el Tribunal le advirtió al INCODER que debía realizar un seguimiento estricto de los contratos, en relación con las divergencias que pudieran presentarse con el Modelo de Desarrollo Sostenible y el Plan de Manejo del Area, teniendo en cuenta que mediante la Resolución núm. 679 de 2005 se delimitó el Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y se establecieron unas zonas de protección, de recuperación, de uso especial y de uso sostenible.

Por lo anterior, la Sala estima pertinente adicionar la orden impartida por el *a quo*, en el sentido de disponer que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se reúna con el INCODER, a través de las respectivas dependencias competentes, y evalúen el desarrollo de los mencionados contratos de arrendamiento y determinen si estos se ajustan a los Acuerdos del Instituto sobre aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, así como a la zonificación interna del Area Marina Protegida delimitada mediante Resolución núm. 679 de 2005 del Ministerio y al Plan de Manejo del Area Marina Protegida, cuando éste sea adoptado.

El *a quo* dispuso en el numeral séptimo de la parte resolutive:

- *Ordenar que CARDIQUE, DIMAR y el Alcalde Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, procedan a adelantar y finiquitar con total eficiencia y prontitud los procesos que se tramitan por infracciones al medio ambiente, contaminación del medio marino y construcciones indebidas en los bienes de dominio y uso público y la recuperación de tales bienes, respectivamente, de modo que se aseguren las medidas que correspondan*

*en cada caso, sin perjuicio de la imposición de las sanciones, si a ello hubiere lugar.*

La Sala adicionará esta orden en el sentido de que en un plazo de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, CARDIQUE, DIMAR y el Distrito de Cartagena presenten un informe al Comité de Verificación sobre el impulso y trámite de los procesos administrativos aludidos y justifiquen los que aún no se hayan podido culminar, para que en un plazo igual sean efectivamente terminados, sin lugar a más dilaciones.

El *a quo* dispuso en el numeral octavo de la parte resolutive requerir a la Dirección General Marítima -DIMAR- para que proceda a verificar la existencia de obstáculos y limitaciones para el uso público de las playas de las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, decisión que también se confirmará.

Precisado lo anterior, procede la Sala a analizar los recursos de apelación del Ministerio de Ambiente y de la DIMAR.

#### **RECURSO DE APELACION DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.**

- **La responsabilidad del Ministerio en la vulneración de los derechos colectivos.**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sostiene que el fallo del Tribunal desconoce las actuaciones que ha emprendido en torno a la problemática del Archipiélago, así como también que para la solución de la misma es necesaria la coordinación y cooperación de los diversos organismos con funciones y competencias en la zona, lo que hasta ahora ha sido imposible debido al ausentismo institucional que ha rodeado el proceso.

En cuanto a la responsabilidad del Ministerio de Ambiente conviene traer a colación el Informe de la Contraloría General de la República del año 2000, que resalta lo siguiente:

*“Conclusiones de Islas del Rosario.*

*Después de examinar los expedientes sancionatorios correspondientes al PNN Corales del Rosario se deduce:*

*Debido a la clara negligencia y omisión de funciones en la investigación y sanción de los hechos, de su inobservancia de términos, actuaciones extemporáneas, demora en la apertura de investigaciones, a que no se practican pruebas decretadas, a la no constatación del cumplimiento de fallos y sanciones proferidos y a la falta de una mayor gestión jurídica, se dejaron caducar expedientes sancionatorios referentes a tala de mangle, excavaciones, rellenos y construcción de obras civiles en áreas de bajamar que hacen parte del PNN Los Corales del Rosario, la Unidad y se permitió la violación de:*

- *La Ley 99 de 1993, artículos 8, 49 y 52-9.*
- *La Ley 23 de 1973, artículos 2, 4 y 17.*
- *El Decreto 2811 de 1974, artículo 8, literal b), numerales 80 y 206.*
- *El Decreto 2324 de 1984, artículos 2 y 166, que definen los bienes de uso público, y el 167, que establece las zonas de bajamar.*
- *El Decreto 622 de 1977, artículo 30, que establece las prohibiciones de los ciudadanos en los Parques Nacionales Naturales.*
- *El Acuerdo 14, artículo 205, que determina que las Ciénagas de Cholón, el Pelado, Mohan, etc., son de carácter público en las cuales solo se permite construcciones temporales que incentiven el turismo ecológico, pero que no se construyan residencias permanentes.*
- *Con la tala de mangle, la Unidad permitió la violación del Código Penal en sus artículos 242 y 243, y las Resoluciones 1602 de diciembre de 1995 y 20 de enero de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente, que prohíben el uso de ecosistemas de manglar.*
- *Ley 489 de 1997, artículo tercero.*
- *El Código Contencioso Administrativo, artículo tercero.*

- *El Código Penal, artículo tercero.*
- *Además, la Unidad en su inoperancia desconoció la Resolución 1424 del 20 de diciembre de 1996 del Ministerio de Medio Ambiente, mediante la cual se ordenó la suspensión de construcciones en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las Islas del Rosario, en demás cayos, islas o islotes ubicados al interior de los límites del Parque y en las islas y bajos coralinos que conforman el Archipiélago de San Bernardo.*
- *Por último, no obstante que los expedientes caducaron en lo referente a los cargos, la Unidad no ha efectuado seguimiento a las medidas que en algunos casos ha impuesto, y menos aún ha exigido estudios ambientales o estudios de impacto ambiental.”*

Como ya se advirtió, en el caso bajo examen, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es responsable de la vulneración de los derechos colectivos y, por tanto, es su deber adoptar las medidas de saneamiento ambiental ideadas por la misma entidad, en la Resolución núm. 456 de 2003, analizada a lo largo de esta providencia, entre otros actos.

Ahora bien, se destaca que la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura celebró contrato núm. 0384-06 de 14 de agosto de 2006 (folio 1341) con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis -INVEMAR-, cuyo objeto es *“formular el Plan de Manejo del Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, incluyendo los aspectos jurídicos, técnicos y económicos necesarios para su definición, adopción, implementación y sostenibilidad financiera, de manera que se puedan adoptar medidas que permitan la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas presentes en el área como apoyo a las comunidades locales, buscando el aprovechamiento sostenible y alternativo de los recursos ambientales.”*

Igualmente, la UAESPNN, por medio de las Resoluciones núms. 018 y 022 de 23 de enero de 2007, adoptó los Planes de Manejo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y del Santuario de Flora y Fauna El Corchal.

Estas gestiones corroboran el papel primordial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la adopción de las medidas de recuperación del área protegida, en cumplimiento de su función de regulación de las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural (artículo 5°, numeral 2°, de la Ley 99 de 1993), por lo que no puede pretender eximirse, bajo el argumento de que las órdenes impartidas en la sentencia son competencia de otras entidades.

Por ello, se insiste, no son de recibo los argumentos que expone en el escrito de impugnación, según los cuales, no es la entidad competente para tomar las medidas tendientes a resolver la problemática de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, pues, por el contrario, se trata de uno de los actores principales del conflicto y de la solución integral que requiere el asunto *sub examine*; solución que, como ya se dijo, exige la acción conjunta de todas las demandadas, por lo que la responsabilidad en el logro de la misma se predica de todas ellas por igual, siendo el Ministerio -como órgano rector de la política ambiental- quien debe dirigir y coordinar directamente las acciones, según lo establece el artículo 6°, numeral 8°, del Decreto 1124 de 1999, que indica como función: *“Administrar integralmente las islas, islotes, cayos y morros que*

*pertenecen a la Nación y que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.”*

### **RECURSO DE APELACION DE LA DIMAR.**

La Dirección General Marítima no está de acuerdo con el fallo, porque la orden de elaborar un Plan de Desarrollo Sostenible (MDS) para el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo debió impartirse al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras -INVEMAR-. También alega que no es la entidad competente para controlar la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, pues su actividad se limita al control de la contaminación por actividades marítimas.

Al respecto, la Sala considera que frente al disenso de la recurrente basta señalar que la sentencia ordena la cooperación de los demandados en la adopción del Modelo de Desarrollo Sostenible **“en el marco de sus competencias”** (numeral tercero de la parte resolutive), lo que debe armonizarse con el párrafo del artículo primero de la Resolución núm. 456 de 2003, que indica: *“Para la elaboración del modelo a que se refiere el presente artículo, la Dirección de Ecosistemas **convocará la participación permanente de la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR, de la Armada Nacional.*** (Resaltado fuera del texto).

Luego no es cierto que no esté llamada a intervenir en la elaboración del MSD, o a adoptar medidas para controlar la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos al mar, por la construcción y/o modificación de la infraestructura turística y residencial, por la tala de manglar y por los rellenos, si se tiene en cuenta que, entre sus funciones se encuentran las de: aplicar, coordinar, fiscalizar y **hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la**



**preservación y protección del medio marino; autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público** de las áreas de su jurisdicción; autorizar y **controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales** en las áreas de su jurisdicción; y **adelantar y fallar las investigaciones** por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, **por contaminación del medio marino y fluvial** de su jurisdicción, **por construcciones indebidas o no autorizadas** en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, **e imponer las sanciones correspondientes** (Decreto 2324 de 1984, artículo 5°).

#### **EL INCENTIVO ECONOMICO RECONOCIDO AL ACTOR.**

Los recurrentes y el Delegado del Ministerio Público solicitan que sea revocado el numeral décimo de la parte resolutive de la sentencia impugnada que concedió al actor un incentivo económico equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales, porque consideran que no puede haber un reconocimiento a la actividad de quien se desempeñó como Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y no impetró la acción popular, en ejercicio de su cargo, para hacerlo pocos meses después de su desvinculación.

En relación con el incentivo económico que consagraba el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 y que fue derogado por la Ley 1425 de 2010, la Jurisprudencia de la Sala ha señalado que se trata de un reconocimiento a la labor diligente y oportuna desplegada por el demandante en defensa de los derechos colectivos<sup>12</sup> y que el

---

<sup>12</sup> Expedientes 2003-00073; 2003 00375; 2004-3532, entre otros.

monto que fija el juez debe ajustarse a las circunstancias específicas de cada caso, así como a la naturaleza, entidad e importancia de la acción<sup>13</sup>.

En el caso particular, según los lineamientos jurisprudenciales referidos, la Sala encuentra que estuvo bien concedido el incentivo, aunque estima que el monto que se ajusta a las circunstancias del caso concreto, es de diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes, y así lo declarará en la parte resolutive de la sentencia, amén de que el hecho de que el actor no hubiera ejercido la acción popular cuando estuvo en ejercicio de las funciones como Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, no le quita la condición de ciudadano que con posterioridad al desempeño del cargo le da la respectiva legitimación para incoar la acción.

### **CONCLUSIONES.**

- El área del Archipiélago, debido a sus condiciones favorables para el desarrollo de infraestructura turística y recreacional y a la omisión del Estado en el cumplimiento de la normativa ambiental, ha sido objeto de un severo impacto ambiental por las ocupaciones indebidas que modificaron el paisaje natural, las construcciones ilegales, la tala de los manglares y bosques secos, la descarga de sedimentos al agua, el turismo masivo y la pesca indiscriminada, entre otros, factores que han causado impactos negativos en los ecosistemas.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, la Dirección General Marítima -

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros, 24 de agosto de 2000, Rad.: AP-056, Actor: Freddy Antonio López Alvarado.

DIMAR-, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y el Distrito Turístico de Cartagena, son responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, porque las medidas adelantadas con miras a la conservación y preservación de los recursos naturales del área de los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, no han sido suficientes para lograr la recuperación de la zona, la protección de la biodiversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y el cumplimiento de las normas ambientales de las zonas de protección de los Parques Nacionales Naturales.

- Para la protección efectiva de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y del espacio público, la defensa del patrimonio público y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, se requiere una solución integral con el concurso de todas las autoridades públicas que tienen competencias en el área, especialmente en relación con lo dispuesto en la Resolución núm. 456 de 16 de abril de 2003, mediante la cual se ordena la elaboración de un **Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS)** para los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo.
- Además de las medidas ordenadas en la sentencia de primera instancia, entre las cuales se encuentra la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible ordenada en el artículo cuarto de la Resolución 456 de 2003 y la formulación del Plan de Manejo del Area Marina Protegida, para lo cual se suscribió el contrato núm. C-0384 de 14 de agosto de 2006, la Sala adicionará las siguientes:

**A).** Se adiciona el numeral quinto de la parte resolutive, para señalar que las medidas urgentes que allí se relacionan, se enfoquen a los siguientes aspectos:

1. Control de la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, la sedimentación, la sobreexplotación de los recursos marinos y la utilización de métodos de aprovechamiento que dañan la estructura de los ecosistemas.
2. Seguimiento de los procesos por violación de las normas ambientales, por parte de cada una de las demandadas en el ámbito de sus competencias.
3. Proyección de una acción conjunta con la Alcaldía del Distrito de Cartagena, frente a la construcción y/o modificación de la infraestructura turística y residencial, a fin de que se ejecuten las medidas de demolición de las construcciones ilegales, según se haya determinado en los respectivos procesos sancionatorios, así como en los de cobro coactivo por violación de las normas del Parque Natural Los Corales del Rosario.
4. Programa de recuperación de manglares y arrecifes coralinos para el Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y San Bernardo.

En un plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, deberán presentar un informe al Comité de Verificación, cuya creación se ordenó en la sentencia de primera instancia, señalando los avances y compromisos de cada una de las entidades demandadas.

**B).** Se adiciona el numeral sexto de la parte resolutive, en el sentido de disponer que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se reúna con el INCODER, a través de las respectivas dependencias competentes, y evalúen el desarrollo de los contratos de arrendamiento a los que se refiere el Acuerdo 041 de 2006, y determinen si estos se ajustan a los Acuerdos del Instituto sobre aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, así como a la zonificación interna del Area Marina Protegida delimitada mediante Resolución núm. 679 de 2005 del Ministerio y al Plan de Manejo del Area Marina Protegida, cuando éste sea adoptado.

**C).** Se adiciona el numeral séptimo de la parte resolutive, en el sentido de indicar que en el plazo de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, CARDIQUE, DIMAR y el Distrito de Cartagena deben presentar un informe al Comité de Verificación sobre el impulso y trámite de los procesos administrativos por infracciones al medio ambiente y justifiquen los que aún no se hayan podido culminar, para que en un plazo igual sean efectivamente terminados, sin lugar a más dilaciones.

**D).** Se modifica el numeral décimo de la parte resolutive de la sentencia impugnada, para señalar que la suma reconocida al actor por concepto de incentivo económico, es de diez (10) salarios mínimos mensuales legales.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: ADICIONASE** el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia impugnada, para señalar que las medidas urgentes que allí se relacionan, se enfoquen a los siguientes aspectos:

1. Control de la contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar, la sedimentación, la sobreexplotación de los recursos marinos y la utilización de métodos de aprovechamiento que dañan la estructura de los ecosistemas.
2. Seguimiento de los procesos por violación de las normas ambientales, por parte de cada una de las demandadas en el ámbito de sus competencias.
3. Proyección de una acción conjunta con la Alcaldía del Distrito de Cartagena, frente a la construcción y/o modificación de la infraestructura turística y residencial, a fin de que se ejecuten las medidas de demolición de las construcciones ilegales, según se haya determinado en los

respectivos procesos sancionatorios, así como en los de cobro coactivo por violación de las normas del Parque Natural Los Corales del Rosario.

4. Programa de recuperación de manglares y arrecifes coralinos para el Area Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y San Bernardo.

En un plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, deberán presentar un informe al Comité de Verificación, cuya creación se ordenó en la sentencia de primera instancia, señalando los avances y compromisos de cada una de las entidades demandadas.

**SEGUNDO: ADICIONASE** el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia impugnada, en el sentido de disponer que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se reúna con el INCODER, a través de las respectivas dependencias competentes, y evalúen el desarrollo de los contratos de arrendamiento a los que se refiere el Acuerdo 041 de 2006, y determinen si estos se ajustan a los Acuerdos del Instituto sobre aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, así como a la zonificación interna del Area Marina Protegida delimitada mediante Resolución núm. 679 de 2005 del Ministerio y al Plan de Manejo del Area Marina Protegida, cuando éste sea adoptado.

**TERCERO: ADICIONASE** el numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia impugnada, en el sentido de indicar que en el plazo de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, CARDIQUE, DIMAR y el Distrito de Cartagena deben presentar un informe al Comité de Verificación sobre el impulso y trámite de los procesos administrativos por infracciones al medio ambiente y justifiquen los que aún no se hayan podido culminar, para que en un plazo igual sean efectivamente terminados, sin lugar a más dilaciones.

**CUARTO: MODIFICASE** el numeral décimo de la parte resolutive de la sentencia impugnada, para señalar que la suma reconocida al actor por concepto de incentivo económico, es de diez (10) salarios mínimos mensuales legales.

**QUINTO: CONFIRMASE** la sentencia apelada, en lo demás.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 24 de noviembre de 2011.

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO    MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**  
**Presidente**

**RAFAEL OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**