

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO, INSULAR Y COSTERO
Y EL CASO DE LAS ISLAS DEL ARCHIPIÉLAGO DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

REYNALDO

MUÑOZ CABRERA

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
MARINO, INSULAR Y COSTERO
Y EL CASO DE LAS ISLAS DEL ARCHIPIÉLAGO
DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

ISBN 978-958-710-408-0
ISBN 978-958-710-491-2 E-BOOK

© 2009, REYNALDO MUÑOZ CABRERA
© 2009, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
www.uexternado.edu.co
publicaciones@uexternado.edu.co

Primera edición: julio de 2009

Diseño de carátula: Departamento de Publicaciones
Composición: David Alba
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores EU.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

Deseo manifestar mi agradecimiento más sincero al doctor FERNANDO HINESTROSA, rector de la Universidad Externado de Colombia, por el decidido impulso que ha dado a la investigación y a la docencia en el amplio y complejo campo de la cuestión ambiental.

Agradezco también al doctor ÓSCAR DARÍO AMAYA, director del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la misma universidad, quien con su infatigable labor ha logrado en los últimos diez años ubicar al departamento a su cargo entre los principales centros académicos nacionales e internacionales en esta materia.

Debo manifestar aquí mi reconocimiento a la memoria del maestro LUIS VILLAR BORDA por sus orientaciones y magistrales disertaciones sobre las relaciones entre los hombres y de estos con la naturaleza.

Asimismo quiero destacar la colaboración de colegas y alumnos de esta disciplina por sus atinadas críticas y aportes a este trabajo y, finalmente, expresar mi reconocimiento a GLORIA BERNAL, mi compañera e insustituible apoyo para la realización de este ensayo.

CONTENIDO

PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN	15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO PRIMERO	
EL MEDIO MARINO, INSULAR Y COSTERO COLOMBIANO	23
I. Problemática de las zonas costeras	27
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO, INSULAR Y COSTERO EN LOS ÁMBITOS MUNDIAL, REGIONAL Y NACIONAL COLOMBIANO	35
I. Ámbito mundial	37
A. Convenios de Ginebra de 1958	37
B. Principales instrumentos jurídicos universales sobre contaminación marina	40
1. Convenio Oilpol 54	40
2. Convenio Marpol 73/78	41
3. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	42
a. Órganos establecidos en la Convención	44
4. Convenio sobre la Diversidad Biológica	45
5. Convención Ramsar sobre Humedales	45
6. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	46
7. Protocolo de Kyoto	47
II. Ámbito regional	48
A. Convenios regionales	48
1. Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste	48
2. Protocolo de Paipa	49
3. Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe	49
4. Protocolo de Kingston	49
III. Ámbito nacional colombiano	50

A. Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente	50
B. Áreas de manejo especial	51
C. Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia	53
D. Plan de Acción 2002-2004	55
E. Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC)	56
 CAPÍTULO TERCERO	
LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESPACIOS MARINOS, INSULARES Y COSTEROS	57
I. Definición de los espacios marinos	59
A. Decreto 1874 del 2 de agosto de 1979	61
B. Decreto 1875 del 2 de agosto de 1979	61
C. Decreto 1876 del 2 de agosto de 1979	62
D. Decreto 1877 del 2 de agosto de 1979	62
II. Régimen jurídico de los espacios insulares	62
III. Régimen jurídico de la zona costera	64
A. Normas que se refieren a la zona costera	65
IV. Régimen jurídico de la costa española - derecho comparado	68
V. Jurisprudencia sobre cuestiones marinas y costeras	70
A. De la Corte Constitucional	71
B. Del Consejo de Estado	74
 CAPÍTULO CUARTO	
ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS, INSULARES Y COSTERAS DE COLOMBIA	81
I. Autoridades administrativas involucradas en el manejo y la protección del medio marino y costero - organización y competencias	84
A. Ministerio de Defensa Nacional y Dirección General Marítima (Dimar)	85
B. Capitanías de Puerto	88
1. Asesoría científica y técnica	88
C. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	89
1. Manejo integrado de zonas costeras (MIZC)	91
2. Apoyo científico y técnico	93
D. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN)	94
E. Corporaciones autónomas regionales de los departamentos litorales	95

1. Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)	96
F. Comisión Colombiana del Océano (CCO)	97
G. Comités técnicos de la CCO	98
H. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	102
1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	102
I. Ministerio de Transporte	109
1. Superintendencia de Puertos y Transporte	109
J. Ministerio de Minas y Energía	110
K. Ministerio del Interior y de Justicia	111
L. Superintendencia de Notariado y Registro	111
M. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	112
1. Superintendencia de Industria y Comercio	112
N. Ministerio de Relaciones Exteriores	113
O. Departamento Nacional de Planeación	114
P. Entidades territoriales litorales	114
II. Entidades de control	116
A. Procuraduría General de la Nación	116
B. Controlaría General de la República	116
III. Entidad de investigación penal	117
A. Fiscalía General de la Nación	117

CAPÍTULO QUINTO

CASO ILUSTRATIVO DE LA INOPERANCIA DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS MARINOS, INSULARES Y COSTEROS: ISLAS DEL ROSARIO	119
I. Descripción general del área en cuestión	121
A. Ubicación geográfica	121
B. Características del ecosistema en cuestión.	
Razones para protegerlo	121
II. Historia de las islas	124
A. Poblamiento	124
B. Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario	129
1. Antecedentes	129
2. Creación del parque	130
3. Modelo de desarrollo sostenible – Área Marina Protegida	136
III. Afectaciones	137
IV. Proceso jurídico de clarificación y recuperación de las islas	139
A. Pretensión de incorporar las Islas del Rosario al perímetro urbano de Cartagena de Indias	141

B. Visión periodística de la situación de las islas en 1990	142
C. Informe de la Contraloría General de la República	144
D. Acción de cumplimiento instaurada por la Procuraduría General de la Nación	146
E. Fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca	146
F. Acciones y diligencias adelantadas por el Incora (Incoder desde 2003) para el cumplimiento de la sentencia	147
G. Modelo de desarrollo sostenible y creación del Área Marina Protegida de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo	148
H. Informe sobre la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral de la Contraloría General de la República, de marzo de 2004	151
I. Acciones y diligencias adelantadas por el Incoder para el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 2001	152
V. Avance de la ocupación indebida y de los consecuentes daños ambientales	152
A. Derechos de petición presentados sobre un caso en particular	152
VI. Derecho de petición presentado al Presidente de la República	161
VII. Acuerdo n.º 41 del 24 de enero de 2006 del Consejo Directivo del Incoder	162
A. Comentarios al acuerdo	164
VIII. Acción popular	165
A. Intereses y derechos colectivos violados	166
B. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca	172

CAPÍTULO SEXTO

INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS

MARINOS, INSULARES Y COSTEROS	183
A. Defensa del dominio público marino y marítimo-terrestre	185
B. Planificación de los espacios marítimo-terrestres	186
C. Fortalecer el marco jurídico existente	186
D. Ampliar y proteger las áreas de manejo especial	186
E. Adoptar, cumplir y fortalecer convenios internacionales para promover la protección y conservación del medio marino	187
F. Políticas públicas sobre los espacios marinos y costeros	187
G. Avanzar en el estudio científico y técnico de los espacios marinos y costeros	187

BIBLIOGRAFÍA	189
ANEXO N.º 1	193
ANEXO N.º 2	243
ANEXO N.º 3	251

Para el Departamento de Derecho del Medio Ambiente y para el Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia es un honor y un privilegio poder presentar a la comunidad académica nacional e internacional el libro *La protección del medio marino, insular y costero y el caso de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario*, del ilustre humanista, docente e investigador REYNALDO MUÑOZ CABRERA.

Conocedor como pocos de la problemática costera del país, el profesor MUÑOZ CABRERA ha dedicado los mejores años de su actividad académica y profesional al estudio de la protección, la conservación y el uso sostenible de los espacios marinos y costeros, desde una perspectiva jurídica. Con un manejo fino y esmerado del idioma, esboza sus conocimientos sobre los temas costeros de modo que permite al lector adentrarse en ese especializado mundo como si ya le fuera familiar.

Las zonas costeras colombianas generan procesos complejos que deben ser estudiados en diferentes escenarios. Tanto las playas como los acantilados se transforman a diario en razón de que se encuentran en un medio muy activo, en donde confluyen aspectos de índole natural asociados con el medio marino como son las olas, las corrientes, las mareas, con el medio terrestre como los ríos y otras fuentes de agua, así como con los vientos, donde los sistemas de presiones juegan un papel fundamental. Las actividades antrópicas, por su parte, no son ajenas a los procesos, y, por el contrario, aceleran los cambios que en la mayoría de los casos no son beneficiosos.

Las huellas de las actividades humanas se encuentran en todos los océanos. Aunque las áreas oceánicas se encuentran relativamente limpias, en las aguas menos profundas, particularmente bahías y estuarios, se presentan graves conflictos; a eso se suma la contaminación de aguas, sedimentos y organismos; los hábitats han sido destruidos, y es allí donde ha tenido lugar el mayor agotamiento de pesquerías y recursos¹. Cada vez es más claro que las actividades

¹ L. BURKE; Y. KURA; K. KASSEM; C. REVENGA; M. SPALDING y D. McALLISTER. *Coastal Ecosystems. Pilot Analysis of Global Ecosystems*, World Resources Institute, 2001, p. 50.

realizadas en tierra son las principales fuentes de contaminación en los mares y costas. Se admite, sin embargo, que no sólo la contaminación es responsable del deterioro de los océanos, porque también lo son el daño físico directo a los ecosistemas y la sobreexplotación de los recursos².

En el escenario mundial se puede generalizar que los mayores centros urbanos y los principales polos de desarrollo, que generan grandes cantidades de residuos, se ubican cerca de la costa o en las riberas de los grandes ríos. Sin embargo, muchos de los residuos y sustancias contaminantes son generados a gran distancia de la costa, en las partes altas de las cuencas, y son el aire y los ríos los que los reciben y transportan al mar. Siendo el mar la fuente final receptora de los vertimientos de ríos y ciudades costeras, donde convergen la presión poblacional, el turismo, la industria y el comercio, es, también, el área donde se produce el mayor deterioro ambiental originado en actividades antropogénicas.

Colombia no es ajena a esta generalización. Aunque algunas de las ciudades más densamente pobladas del país se encuentran en áreas montañosas del interior, su localización cercana a ríos afluentes del Magdalena y del Cauca hace que los contaminantes que generan tengan un impacto serio sobre la calidad ambiental costera y marina.

Como lo recuerda el Inveemar, en las últimas décadas se han intensificado las acciones para enfrentar la problemática generada por la contaminación en Colombia, particularmente en relación con el deterioro de sus recursos hídricos, en especial a partir de la formulación de la Ley 99 de 1993, con la cual se formaliza el entorno institucional para emprender el reto de revertir los efectos nocivos que ocasionó el desarrollo industrial y urbano de las pasadas décadas, con las consideraciones ambientales necesarias para que no se perjudique la sostenibilidad de la base natural³.

-
- 2 Gesamp. *A sea of troubles*, IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (GESAMP), 2001, Reports and Studies, n.º 70, p. 35.
 - 3 Inveemar. *Informe del Estado de los Ambientes Marinos y Costeros en Colombia: Año 2004*, pp. 39 y 40.

Los principales problemas que sufren los océanos del mundo por la contaminación tienen como origen la materia orgánica y los nutrientes, las microbacterias, los residuos sólidos (basuras), elementos químicos como metales pesados en grandes concentraciones, componentes orgánicos sintéticos en los sedimentos y predadores, como los contaminantes orgánicos persistentes (COP), y residuos oleosos, especialmente los provenientes de derrames de petróleo.

Es importante tener presente que en el Caribe se facilitan los procesos de acumulación de contaminantes, por el hecho de ser éste un mar cerrado, de aguas localmente someras, más tranquilo y donde rara vez la marea sube más de 60 centímetros. En esta región, incluyendo el área insular del archipiélago de San Andrés y Providencia, a diferencia de la costa sobre el Pacífico, los procesos de poblamiento e industrialización han sido acelerados, facilitados por la cantidad y la variedad de medios de transporte y vías de comunicación, tanto con el centro del país como con el exterior. Sumado a esto, en el Caribe desemboca el río Magdalena, la principal arteria fluvial del país, que recoge desechos y sedimentos de las principales ciudades y centros de producción económica de la zona andina, donde se concentra la mayor parte de las actividades productivas. Por esta razón, señala el Invermar, la carga de contaminantes que entra al Caribe es mucho mayor que la que llega al Pacífico, así como el número de fuentes de contaminación que impactan la calidad de sus aguas⁴.

Para GARAY, las descargas municipales, industriales, agrícolas y los vertimientos de residuos oleosos de la actividad marina y portuaria, así como la actividad petrolera, son las principales fuentes generales de contaminación y deterioro de las aguas de la cuenca del Caribe, a las que se debe la presencia de tóxicos orgánicos, metales pesados, sólidos suspendidos, microorganismos patógenos y nutrientes en los ambientes marino-costeros en esta región. Los ríos o afluentes más importantes en el Caribe, por su caudal, composición e impacto en las aguas marinas, así como por sus aportes (cargas), son el Río Magdalena (con el 68%), el río Atrato (con el 23%) y un grupo de ríos con el

4 Ob. cit., p. 42.

9% de la carga, entre los que sobresalen el río León (con el 1%), el río Leoncito (con el 1%), el Canal del Dique (con el 4%) y el río Sinú (con el 3%)⁵.

Por su magnitud e impacto, merece especial atención la cuenca del río Magdalena, que cubre el 22% de la superficie del territorio nacional, alberga el 80% de la población y produce el 85% del total del producto interno bruto.

Al igual que en el Caribe, los ríos son las principales vías de entrada de residuos orgánicos tóxicos, metales pesados, sedimentos, microorganismos y nutrientes a los ambientes marino-costeros de la región del Pacífico colombiano. Las cuencas de los ríos San Juan y Patía cubren áreas de 24.000 km² y 14.605 km² respectivamente. Esta cuenca se caracteriza por tener tributarios caudalosos de corta longitud, debido a las altas precipitaciones en su hoya hidrográfica.

En comparación con el Caribe, las aguas del Pacífico son más frías y de menor salinidad. Por ser abierta, la costa recibe mayor influencia del oleaje y de las mareas, que son mucho más amplias, de hasta 4 y 5 metros; es, también, una costa muy activa sísmicamente⁶. En la cuenca del Pacífico, los niveles de desarrollo urbano, agrícola e industrial son mucho menores que en la del Caribe. La infraestructura para el transporte y las comunicaciones hacia el interior del país o hacia otros países es poco desarrollada y en algunas zonas es inexistente; este hecho lleva a que el nivel de poblamiento sea reducido. Por esta razón, la presión sobre los recursos ha sido menor que en el Caribe, con pocas excepciones.

Otro tema de gran importancia es el de playas y litorales, que han sufrido directamente el impacto del turismo y del crecimiento poblacional. Las poblaciones de invertebrados que habitan playas y acantilados han sido diezgadas e inclusive agotadas en los sitios de mayor afluencia turística. Igualmente, la inadecuada disposición de desechos ha impactado la calidad paisajística de estos ecosistemas, por la acumulación de basuras, aguas turbias y malos olo-

5 J. A. GARAY. *Diagnóstico y evaluación de la calidad ambiental marina en el Caribe y Pacífico colombiano*. Red de vigilancia para la conservación y protección de la calidad de las aguas marinas y costeras. Informe final, 2001. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis", t. 1, anexo 1, p. 16.

6 Ideam. *El medio ambiente en Colombia*, 2.^a ed. (PABLO LEYVA [ed.]), 2001.

res, lo cual redundo en el deterioro de estos hábitats que generan importantes ingresos económicos a los pobladores locales y a la Nación.

El efecto de los contaminantes sobre las playas y litorales rocosos ha sido escasamente estudiado en el país. Fenómenos como el impacto de los derrames de petróleo sobre los ecosistemas costeros han recibido escasa atención. Es importante conocer, también, el estado de los litorales, porque las playas son un ambiente fundamental para la anidación de tortugas y otras especies de fauna.

Concluye el Invermar que la influencia de las actividades terrestres en las condiciones de las aguas marinas y costeras de Colombia se ha evidenciado principalmente por los vertimientos domésticos, ríos y tributarios caudalosos, así como por las poblaciones costeras con actividades importantes como las portuarias o las industriales. Los sitios donde constantemente se han observado dichas influencias son la Bahía de Cartagena, el Golfo de Urabá, el Golfo de Morrosquillo y el río Magdalena, en el Caribe; y los ríos Mira y San Juan, la Bahía de Buenaventura y la población de Bahía Solano, en el Pacífico. Aunque las relaciones causa-efecto de las cargas de contaminantes sobre los organismos y poblaciones marinos se conocen poco, a nivel ecosistémico se advierte su influencia en las condiciones ambientales de varios sectores de las costas colombianas y, derivado de ello, en sus recursos naturales, lo que incide, por tanto, en la calidad de vida de la población en general y en mayor grado en las comunidades que viven de una u otra forma del uso de tales recursos⁷.

Este breve recuento sobre la realidad costera de Colombia denota la importancia del estudio que ha terminado el profesor REYNALDO MUÑOZ CABRERA y que nuestra casa de estudios publica con orgullo y satisfacción. Su contenido es el índice de la cátedra que sobre “Derecho del Mar” regenta con buen suceso desde hace varios años.

Sobresalen en el estudio la visión que presenta sobre las acciones que desde la perspectiva jurídica se orientan a proteger el medio marino, insular y costero, en los niveles nacional, regional e internacional. Trae luego un adecuado

7 Ob. cit., pp. 63 a 67.

análisis sobre la naturaleza jurídica de dichos espacios, con jurisprudencia reciente sobre la materia.

En otro aparte de la investigación, el profesor MUÑOZ CABRERA se dedica a estudiar cómo se lleva a cabo la administración de las áreas marinas, insulares y costeras de Colombia, con énfasis especial en el caso de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, que sacó adelante en los tribunales de nuestro país.

Es un documento fluido, bien escrito y con abundantes fuentes, que debe ser leído por quienes se interesan en la problemática jurídica y ambiental de nuestros espacios marinos, costeros e insulares. Denota conocimiento, disciplina y rigor de parte de su autor.

El Departamento y el Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia registran complacidos este nuevo esfuerzo académico de uno de sus más destacados docentes.

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

*Et quidem naturali iuri omnium communia sunt illa:
aer, aquae profluens et mare; et per hoc littora maris.*

[Ciertamente, según el derecho natural, el aire, el agua,
el mar y sus riberas pertenecen a todos los hombres.]

Digesto. Libro 1, título XIII, párrafo 2

PRESENTACIÓN

Este trabajo de investigación tiene como finalidad contribuir al profundo y amplio análisis que sobre el tema de la protección, conservación y uso sostenible de los espacios marinos y costeros debe adelantarse en los ámbitos político, académico y científico. Implica además un propósito de actualización permanente y, desde una perspectiva jurídica, una mirada sobre el concurso de las demás ciencias que se ocupan de esta materia.

En el capítulo primero se hace una descripción general de las costas Caribe y Pacífica colombianas y de la problemática ambiental y social que las afecta, causada principalmente por su ocupación intensiva e incontrolada. El capítulo segundo presenta una visión general de las acciones que, especialmente desde la perspectiva jurídica y ambiental, se orientan a proteger el medio marino, insular y costero en los diferentes ámbitos: mundial, regional y nacional colombiano. A continuación, el capítulo tercero presenta un panorama de la naturaleza jurídica de estas áreas en Colombia, aspecto básico y primordial para poder establecer los parámetros para su protección. El capítulo cuarto trata sobre los organismos y entidades que se encargan de la administración de estas áreas en nuestro país. El capítulo quinto presenta el caso emblemático de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, que ilustra la problemática que se presenta en la mayor parte de estas áreas en el país y podría decirse que en el mundo. Para finalizar se esbozan, en el capítulo sexto, alternativas para buscar la recuperación y efectiva protección de estos espacios.

Se conocen como océanos las grandes masas de agua que separan los continentes y dentro de los océanos se llama mares a algunas zonas cercanas a las costas, situadas casi siempre sobre la plataforma continental, con profundidades pequeñas, que por razones históricas o culturales tienen nombre propio. También se utiliza el término *mar* para referirse genéricamente a toda masa de agua salada.

De los 510 millones de kilómetros cuadrados de superficie del planeta, los continentes cubren 150 millones y los océanos 360 millones; es decir, cerca del 70% de la superficie total del planeta corresponde a los océanos, que además contienen más de 1.300 millones de kilómetros cúbicos de agua salada.

En la superficie terrestre encontramos diversidad de relieves tales como extensos valles y cadenas montañosas; en el fondo marino podemos encontrar escenarios similares con llanuras, mesetas, volcanes y grandes profundidades. Mientras el pico más alto en la superficie terrestre alcanza los 8.848 metros de altura (monte Everest, ubicado en la cordillera del Himalaya), el punto conocido más profundo en el mar alcanza los 11.033 metros (fosa de las Marianas, ubicada en el océano Pacífico, cerca de Guam).

El hecho de que el mar contenga alrededor del 97% del agua del planeta convierte en una forzosa necesidad para el ser humano pensar en él desde diferentes ángulos, ya que es la fuente de la vida y, como se reconoce recientemente, fuente del equilibrio ambiental necesario para la supervivencia de las especies vivas conocidas, incluido el hombre, por su función como regulador de aguas y temperaturas.

Siempre se pensó que el mar —esa inmensa masa de aguas saladas— era capaz de hacer desaparecer todos nuestros desechos, pero en realidad estos van a la deriva por miles de kilómetros, contaminan las costas y llegan incluso hasta los polos.

El concepto de contaminación del medio marino ha sido definido, sobre la base de estudios científicos, en el artículo 1.4 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en los términos siguientes:

Por “contaminación del medio marino” se entiende la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos

y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento.

Las principales fuentes de contaminación marina son, siguiendo el inventario de denominaciones comúnmente utilizado: la contaminación causada por buques, la contaminación resultante de los vertimientos de desechos y otras materias realizados desde buques, aeronaves e instalaciones marinas, la contaminación causada por emisiones de origen terrestre (contaminación que llega de la tierra al mar, directamente, por medio de los cursos de agua o a través de la atmósfera) y la contaminación resultante de la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos y su subsuelo. Los estudios realizados por los científicos permiten una visión aproximada de la cuantía relativa del impacto contaminante de cada una de estas fuentes, tal como se refleja en el cuadro siguiente:

Emisiones desde tierra	44 %
Emisiones atmosféricas	33 %
Contaminación por buques	12 %
Vertimiento de desechos	10 %
Explotación de los fondos marinos	1 % ¹

Así, la mayor contaminación que recibe el medio marino proviene de la actividad humana en tierra, por una parte con industrias y actividades agrícolas y ganaderas que emplean productos químicos altamente tóxicos y por otra debida al estilo de vida urbano con sistemas de alcantarillado y aguas residuales domésticas sin tratar adecuadamente que a través de los ríos llegan a los océanos.

Los ríos no son el único vehículo para el acceso de elementos contaminantes al medio marino. La contaminación producida desde tierra también llega

1 Citado por JOSÉ JUSTE RUIZ: *GESAMP Rep. Stud. 39. The State of the Marine Environment, 1990*, Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (GESAMP) (Grupo Mixto de Expertos en Aspectos Científicos sobre la Contaminación del Mar).

al mar a través de la atmósfera, transportada por las nubes, y cae en la forma conocida como lluvia ácida².

Hace cerca de medio siglo accidentes catastróficos pusieron sobre el tapete los peligros que entraña la contaminación de los mares y océanos. Algunos ejemplos son:

- Las emisiones de mercurio de la factoría de Minamata (Japón), en la década de los cincuenta, que envenenaron las poblaciones de peces y causaron la muerte de un elevado número de consumidores.

- Las mareas negras resultantes de accidentes sufridos por grandes buques petroleros como el *Torrey Canyon*, que naufragó en las costas de Inglaterra en 1967 cuando transportaba 119.000 toneladas de crudo. Todo el contenido de sus tanques se extendió inmediatamente por el océano Atlántico. La inexperiencia en el manejo de estos desastres hizo que la medida adoptada, consistente en arrojar al mar una cantidad de detergentes para disolver el petróleo, sólo agravara la contaminación con consecuencias peores que las que se pretendía evitar.

- El petrolero *Amoco Cádiz* causó una gran catástrofe ecológica frente a las costas de Bretaña en marzo de 1978: el derrame de su carga de 130.000 toneladas de petróleo origina la mayor marea negra de la historia de Europa. Se calcula que causó, entre otros, la muerte del 95% de berberechos de la zona,

2 [www.es.wikipedia.org/wiki/Lluvia_%C3%A1cida#Efectos_de_la_lluvia_.C3.A1cida] La lluvia ácida se forma cuando la humedad en el aire se combina con el óxido de nitrógeno y el dióxido de azufre emitidos por fábricas, centrales eléctricas y vehículos que queman carbón o productos derivados del petróleo. En interacción con el vapor de agua, estos gases forman ácido sulfúrico y ácidos nítricos. Finalmente, estas sustancias químicas caen a la tierra acompañando a las precipitaciones, y así se crea la lluvia ácida.

Los contaminantes atmosféricos primarios que dan origen a la lluvia ácida pueden recorrer grandes distancias; los vientos pueden trasladarlos cientos o miles de kilómetros antes de precipitar en forma de rocío, lluvia, llovizna, granizo, nieve o niebla. Cuando la precipitación se produce, puede causar importantes deterioros en el ambiente.

La acidificación de las aguas de lagos, ríos y mares dificulta el desarrollo de vida acuática, pues afecta especialmente a los huevos y ejemplares jóvenes, que son mucho más sensibles a las variaciones del pH del agua.

el 90% de las navajas, el 55% de bueyes de mar, el 50% de cangrejos, el 30% de lapas y afectó un número incalculable de peces, aves y algas.

– En marzo de 1979, el buque *Exxon Valdez* originó la que se considera la peor tragedia ecológica de la historia de Estados Unidos. Una marea negra que se extendió a lo largo de 750 kilómetros de costa y mató todo a su paso. El rico y bello ecosistema del golfo de Alaska quedó dañado para siempre. Focas, leones marinos, pájaros bobos, orcas, cormoranes, patos arlequines, entre otros, se redujeron drásticamente. El impacto social y económico no fue menos importante en una población que basa gran parte de su subsistencia en la pesca.

– La contaminación masiva producida por los derrames de crudo en las instalaciones de explotación marina de Ekofisk en el Mar del Norte en 1977 o el incendio del pozo Ixtoc I en el Golfo de México en 1979, que produjo el mayor accidente de la historia de la perforación petrolera en el interior del mar.

– En febrero de 1991, la guerra generó un nuevo desastre ecológico, debido a que para dificultar el avance de las tropas aliadas, Irak arrojó al golfo Pérsico cinco barcos cargados con 11 millones de barriles de crudo; 800.000 toneladas que de forma intencionada, y en parte también como consecuencia de los bombardeos, llegaron al mar.

– En el año 2002, en la costa española frente a Finisterre, el accidente del buque petrolero *Prestige*, cargado con 77.000 toneladas de *fuel*, afectó a una amplia zona comprendida desde el norte de Portugal hasta las Landas de Francia, con especial incidencia en Galicia (España).

Como si todo lo anterior fuera poco, hemos de considerar el factor principalísimo del cambio climático, cuyos efectos en el medio ambiente global ya están exigiendo la atención de todo el planeta por las alarmantes consecuencias que ya se están sintiendo y las que se prevén hacia el futuro, generadas principalmente por la emisión descontrolada de dióxido de carbono (CO₂) y otros gases que producen el efecto invernadero, causante del calentamiento global. El calentamiento, por una parte, incide en el derretimiento del hielo de los casquetes polares y por otra, el agua se expande al calentarse, por lo que aumenta el nivel de las aguas y se alteran procesos como las corrientes y las mareas. Todo esto también altera, por supuesto, las diferentes formas de vida –marina y terrestre– y crea fuertes presiones sobre los ecosistemas.

En febrero de 2008, la revista *Science*³, órgano informativo de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (American Association for the Advancement of Science), reportaba los resultados del trabajo liderado por el biólogo marino BENJAMIN S. HALPERN quien con un equipo de biólogos y personal de al menos 15 entidades de investigación estadounidenses elaboró el *Mapa global del impacto humano sobre los ecosistemas marinos*. Dicho trabajo señala que no hay área marina que no haya sido afectada por la actividad humana y que el 41% se encuentra fuertemente afectado por múltiples factores, aunque encuentran grandes áreas con relativamente poco impacto humano, cerca de los polos. No obstante, las últimas imágenes que pueden apreciarse por televisión muestran cómo particularmente el Ártico ya se encuentra notoriamente afectado como consecuencia del calentamiento global. La investigación identifica como las áreas marinas más afectadas el mar del Norte, el mar de Japón, parte del Caribe y el estrecho de Torres (entre Australia y Papúa Nueva Guinea) y agrega también la costa oriental de Norteamérica, el mar Rojo, el Mediterráneo, el golfo Pérsico, el mar de Bering y varias regiones del Pacífico occidental. Entre los entornos marinos más afectados señala los arrecifes coralinos, los manglares, las plataformas rocosas y las montañas submarinas; los menos afectados son los de aguas abiertas y los de grandes profundidades.

Por todo ello, de un tiempo para acá se han venido desarrollando mecanismos en todos los niveles –mundial, regional, nacional– orientados al estudio y la protección del medio marino.

3 *Science*, vol. 319, n.º 5865, 15 de febrero de 2008, pp. 948-952.

CAPÍTULO PRIMERO

El medio marino, insular y costero colombiano

Colombia posee una extensión de aguas y fondos oceánicos casi igual a su extensión terrestre, como dice el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), *Colombia: 50% mar*. Sus dominios submarinos están compuestos básicamente por un área que va desde los 0 msnm hasta más de 6.000 metros de profundidad, donde hay extensas plataformas, taludes, llanuras, desiertos, valles, cordilleras, dorsales, atolones, volcanes, montañas, fumarolas, fosas y abismos prácticamente desconocidos para la ciencia.

El país pertenece y recibe la influencia de dos grandes cuencas: la del Pacífico y la del Caribe, lo cual representa una ventaja en términos geopolíticos, pero ante todo una gran fortaleza gracias a las incalculables riquezas biológicas y mineras que se encuentran en estos mares.

El Invemar, entidad nacional captadora y emisora de la información sobre el tema marino en Colombia, en su informe periódico de sus investigaciones presenta la siguiente información:

ZONA CARIBE

El Caribe colombiano comprende aproximadamente 1.700 kilómetros de línea de costa y una superficie cercana a los 589.000 kilómetros cuadrados.

La costa Caribe, localizada en la zona norecuatorial del mar Caribe sur-occidental, limita al oeste con la costa panameña, en la zona de Cabo Tiburón (18°4' latitud norte y 77°19' longitud oeste), y en su extremo oriental con Venezuela en la zona de Castilletes (11°50' latitud norte y 71°18' longitud oeste). Comprende áreas de los departamentos de Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, La Guajira, y una porción insular constituida por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Colombia ejerce soberanía sobre aguas del mar Caribe en dos zonas:

- el mar territorial, un área aproximada de 39.100 km², que se extiende las primeras 12 millas (22 km) a partir de la línea de base y comprende la columna de aire, el agua, el suelo y subsuelo marinos y
- la zona económica exclusiva, que se extiende hasta las 200 millas a partir del límite del mar territorial y donde, por tratados internacionales, se excluye la columna de aire. Esta zona, que limita al sur con Panamá y Costa Rica, al

oeste con Nicaragua y República Dominicana, al norte con Haití, Jamaica y Puerto Rico y al este con Venezuela, tiene un área aproximada de 589.000 km². La profundidad media de la zona colombiana es de 2.750 m, con lo cual el volumen de aguas marinas para uso exclusivo del país es de 1.619.600 km³.

La plataforma continental que delinea toda la zona costera desde Castilletes en La Guajira hasta cabo Tiburón es extremadamente ancha en sus dos extremos y muy delgada frente a Punta Aguja y el cabo de San Agustín, en el departamento del Magdalena. Después de la plataforma se encuentra un talud muy pronunciado, denominado el talud de Caribana, que va desde los 300 m hasta los 3.000 m y es el lugar donde se inician la llanura del Abanico del Magdalena y la Planicie Colombiana, que llegan hasta los 4.000 m de profundidad; la zona más profunda se encuentra al frente de las costas entre Urabá y Puerto Bolívar, a la altura de las fronteras terrestres con Nicaragua y Honduras; se llama el Escarpe Hess y su profundidad va de los 5.500 a los 6.500 m.

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina comprende varias formaciones sobresalientes, como los atolones, bancos y cordilleras del complejo Bolívar, los bancos de Turmequé, Panzenú, Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Alicia y Nuevo, y una gran cantidad de cayos. El complejo arrecifal que allí se encuentra es el segundo en longitud del Caribe, con un total de 20 kilómetros y va desde un kilómetro al suroeste de Providencia hasta cerca de 11 kilómetros al norte.

Otra unidad biológica importante del Caribe colombiano se encuentra en las aguas tranquilas de la zona del litoral, hacia el este de Santa Marta donde, protegidos de los vientos, los arrecifes de coral y las praderas de fanerógamas se reparten el fondo marino y proporcionan sustento y refugio a multitud de seres vivos.

Un refugio de vida importante se encuentra en los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, considerados como un complejo de arrecifes costeros, barras, atolones, islas, canales, manglares y ciénagas que pertenecen a la misma área sedimentológica.

ZONA PACÍFICA

La costa Pacífica colombiana, ubicada dentro de la zona definida como región del “Pacífico Oriental Tropical” que yace entre el istmo de Panamá (cerca de

los 9° de latitud norte) y la punta de Santa Helena (cerca de los 2° de latitud sur), con una longitud de costa aproximada de 1.300 kilómetros y una superficie cercana a los 339.500 kilómetros cuadrados, comprende áreas de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, la isla oceánica de Malpelo, localizada a 330 kilómetros al frente del puerto de Buenaventura, las islas continentales de Gorgona y Gorgonilla, la región conocida como Chocó biogeográfico y la zona de esteros y manglares de la costa caucana y nariñense. Presenta características ecológicas y biogeográficas únicas, por lo que ha sido catalogada como una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta.

I. PROBLEMÁTICA DE LAS ZONAS COSTERAS

En las zonas marítimo-terrestres del país se ha venido produciendo un acelerado proceso de ocupación, muchas veces ilegal, y de degradación ambiental incalculable y, hasta ahora, inatajable. Todos los instrumentos jurídicos e institucionales han resultado insuficientes por la escasa sensibilidad de las autoridades y personas que habitan en estas zonas, y en muchos casos por la ineficacia y corrupción de las autoridades, lo cual ha conducido a la inaplicabilidad de las normas y a la falta de coordinación de las autoridades de distinto nivel que tienen jurisdicción y competencia sobre dichas áreas.

A esta situación se ha llegado, en general, en actuaciones inconexas, sin la necesaria coordinación entre la legislación del dominio público marítimo y la del suelo, sin tener en cuenta la interacción tierra-mar, ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la conservación de estos espacios singularmente sensibles al deterioro.

Diversos son los factores que han incidido negativamente sobre la conservación de este escenario natural:

- Por pesca incontrolada y utilizando métodos prohibidos, por obras en el litoral, por vertidos de aguas residuales urbanas e industriales, por derrame de hidrocarburos, por los ríos que desembocan en el mar y transportan contaminantes de diverso género, por agresiones a las zonas húmedas costeras, por accidentes y catástrofes.

- La carga de sedimentos y contaminación que aportan los ríos, en especial el río Magdalena, que afecta significativamente a través del Canal del Dique

la bahía de Cartagena y las Islas del Rosario. Entre los casos más lamentables de degradación física puede citarse la destrucción de los más importantes núcleos generadores de vida en el medio marino: las ciénagas, los manglares y los arrecifes coralinos.

— La ocupación ilegal de esos espacios, especialmente en la orla litoral y en las islas sin ningún control. Se ha desconocido el dominio público litoral y de las islas, y la privatización de hecho además de concesiones no suficientemente justificadas han dejado muchas extensiones de la ribera del mar y de las islas sustraídas al disfrute de la colectividad.

Las consecuencias del creciente proceso de privatización y depredación, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral e insular de no hace más de pocos años, reemplazándolo con un urbanismo nocivo —y las más de las veces ilegal—, en las mismas playas, incluso en los terrenos de bajamar, y con la consecuente afectación de los manglares y cuerpos de aguas adyacentes.

Una idea de la situación actual de la ocupación ilegal de áreas marinas, insulares y costeras la brinda el siguiente artículo, aparecido en el periódico *El Tiempo* el 19 de enero de 2006, en el cual se da cuenta del informe de la Procuraduría declarando 31.856 ocupaciones ilegales en playas. El artículo, en la parte pertinente, dice así:

[...] la Procuraduría tiene ahora el desafío de buscar la devolución de 31.856 predios que están siendo ocupados ilegalmente a lo largo de los 2.900 kilómetros de costa que tiene el país.

La entidad ha interpuesto más de 780 demandas que pretenden la recuperación de esos terrenos.

El argumento principal es que las autoridades administrativas encargadas de proteger las zonas costeras, propiedad de la Nación, no cumplen con su función legal. Una vez se gane cada demanda, la Procuraduría exigirá esa recuperación.

Las cifras dan cuenta de la magnitud del problema: según la Procuraduría se han producido 5.814 ocupaciones ilegales en el litoral Caribe, mientras que en el Pacífico la cifra llega a 26.042 (ver gráfico).

El Ministerio Público trata de establecer la cantidad de hectáreas que esas ocupaciones representan en todas las zonas costeras.

El sitio donde hay mayores ocupaciones ilegales en zonas de bajamar es en Buenaventura con 17.785. Le siguen Tumaco, Coveñas y Turbo.

También están afectadas Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

El problema es que muchos de estos terrenos arrastran una larga historia de invasión producto de la miseria, debido a que las familias pobres que los ocupan no tienen otro lugar para vivir. Por eso, además de intentar recuperar los predios, las autoridades tienen el reto de darle solución a un viejo problema social.

Sacar a esas familias de los predios del Estado significaría desencadenar un problema incluso mayor del que se quiere resolver.

La disyuntiva es: o se protegen los derechos fundamentales de las personas o se defienden los bienes de uso público.

Por eso, la Procuraduría, a la par de las demandas, busca del Gobierno soluciones a ese grave problema cultural y social.

Ocupaciones de predios en las costas colombianas

Costa Atlántica		Costa Pacífica	
Barranquilla	432	Buenaventura	17.785
Santa Marta	36	Tumaco	7.720
Cartagena	636	Bahía Solano	422
San Andrés	37	Guapi	115
Turbo	2.113		
Coveñas	2.499		
Providencia	19		
Ríoacha	10		
Puerto Bolívar	32		
Total	5.814	Total	26.042

Invasión en Tumaco

Un promedio de 13,2 habitantes por kilómetro cuadrado viven en zonas de bajamar en Tumaco. Es que en este municipio que cuenta con una población de 200 mil habitantes, más de 80.000 residen en sectores urbanos y el resto en la zona rural.

El mayor porcentaje poblacional se encuentra en zonas de bajamar y el panorama no mejora, porque la Dirección Marítima establece que para el 2010 la población se incrementará un 17 por ciento.

En las zonas de bajamar hay 5.885 construcciones palafíticas en las islas de Tumaco y El Morro. De estas, 2.418 viviendas están en el casco urbano y no cuentan con permisos legales.

Habrá censo en Juanchaco

Estudios satelitales realizados por la Fuerza Naval del Pacífico permitirán este año conocer cuál es el globo de terreno de propiedad del departamento del Valle que es habitado y utilizado para varias actividades en los balnearios de Juanchaco, Ladrilleros y la Barra, en Buenaventura.

El estudio será la base para la titulación, el levantamiento topográfico y el censo real de colonos, pobladores y empresarios turísticos asentados desde hace varios años en 20 mil hectáreas.

Se estima que allí habitan numerosos núcleos familiares que reúnen a más de seis mil personas que viven principalmente en los balnearios.

También residen personas que llegaron desde hace tiempo a las construcciones correspondientes a las concesiones de la Armada Nacional, el aeropuerto y la Universidad del Valle.

Por su parte, la Contraloría General de la República en su informe sobre el *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005-2006*, en el capítulo 5 (“Ocupación ilegal de bienes de uso público de importancia ambiental: amenaza para la sostenibilidad del país”), presenta la situación jurídica de las zonas costeras y áreas de bajamar frente a la ocupación por parte de particulares.

En la página 200 dice:

Caso similar ocurre con el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y de San Bernardo. El PNN está conformado por los ecosistemas sumergidos, pero las islas que con-

forman el archipiélago están bajo la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique), en lo que tiene que ver con la preservación del medio ambiente y el ejercicio de la autoridad ambiental. Si a esto se agrega la injerencia que por ley tiene la Armada Nacional, a través de la Dirección General Marítima y Portuaria [sic] (Dimar), se tienen unas competencias bastante diferenciadas pero concurrentes, lo cual exige una coordinación y una planeación minuciosa del manejo, la administración y el control de estos ecosistemas.

Bajo el subtítulo “Áreas de bajamar” (p. 218) se refiere a la importancia de las áreas de bajamar y sus bienes y servicios ambientales y presenta un diagnóstico general de la ocupación de áreas de bajamar. Dice:

Las ocupaciones ilegales —y aún las legales— de áreas de bajamar que se han dado son significativas, pero prevalecen en contextos socioculturales, económicos y ambientales muy distintos en las dos costas colombianas, elementos que resultan fundamentales en la revisión de las potenciales acciones de gestión en áreas de bajamar.

En la página 221 agrega:

La Dirección General Marítima (Dimar) ha adelantado censos en área de bajamar para determinar su ocupación (cuadro 5.7). De acuerdo con la Dimar, mientras en el Pacífico al final de 2005 el acumulado alcanzó las 27.200 ocupaciones ilegales, en el Caribe fueron 5.610 ocupaciones de esta condición. A todo esto contribuye la ausencia de una definición clara de tales áreas, más allá de lo expresado en la ley⁶⁶.

(⁶⁶ La Dimar sólo en la actualidad adelanta un programa para la definición del área efectiva bajo su jurisdicción, lo cual dificulta enormemente la actuación en contra de la ocupación y extiende cualquier proceso legal hasta tanto no se define técnicamente la condición del bien ocupado.)

La costa Pacífica cuenta con innumerables caseríos palafíticos expuestos ubicados en orillas de ríos, esteros y playas [...]

Las condiciones más críticas se dan en Buenaventura (17.785 ocupaciones) y en Tumaco (8.748), puesto que todas las áreas de bajamar de estas ciudades tienen altos niveles de ocupación ilegal y altamente irregular. Un dato que explica lo crítico del fenómeno es el aumento desmesurado de tales ocupaciones en los últimos años. Así, en el caso de Buenaventura, desde 2000, la cifra se incrementó en un 285% (11.553 nuevas ocupaciones).

En las páginas 222 y 223 se lee:

En la costa Caribe, la ocupación ilegal de áreas de bajamar tiene sus mayores expresiones en Coveñas, Turbo y Cartagena, donde se concentra el 83,3% de las mismas. [...] si bien se encuentran grupos de población marginada, en la ocupación actual de estas áreas existe una proporción significativa de población de altos ingresos [...].

La ocupación en áreas de la costa Caribe tiene como punto de partida la modificación de las condiciones de las áreas de bajamar, a partir de corte y el relleno de áreas de manglar o el relleno de humedales costeros, sobre los cuales se hacen construcciones y cerramientos de distinta dimensión que, en general, comienzan de forma muy artesanal para esquivar la acción de la autoridad. En muchos casos, las construcciones en playas y manglares rellenados son “complementadas” con obras civiles que han modificado la dinámica costera y de las aguas por procesos de erosión y acreción.

[...] En Cartagena, áreas muy cercanas como la Boquilla, sobre el sector del lado de la costa en el corredor vial Cartagena-Barranquilla, hacen el tránsito de una ocupación ilegal por población marginada a grandes construcciones –tipo hotel o condominio– sin que frente a las mismas exista mayor reacción, razón por la cual la extensión de tales ocupaciones es creciente.

(Dado que el área para construcciones “suntuosas” en Cartagena se ha ido reduciendo, la construcción de grandes edificios se ha ido trasladando hacia sectores aledaños a Crespo y en la Boquilla.)

No es extraño que de la ocupación irregular también hagan parte la ciénaga de la Virgen y sus alrededores, al otro costado del mismo corredor vial. Dentro de sus manglares ya se han evidenciado más cortes y rellenos de manglares y construcciones artesanales habitadas, en lo que parece una estrategia muy exitosa de ocupación de bienes de uso público. Tal estrategia se sustenta en la presencia premeditada de grupos de población que se dicen desplazados o de muy bajos ingresos que, tras varios años, “venden sus mejoras” a terceros que las ocupan definitivamente, desconociendo que tales bienes no pierden su condición pública a pesar de su modificación. En estas transacciones contribuyen las acciones de las autoridades de notariado y registro que “legalizan” la ocupación de bien de uso público, sustentándose en figuras como, por ejemplo, la de la falsa tradición.

La ocupación de otras franjas con bienes de uso público a lo largo de la costa Caribe como en el golfo de Morrosquillo –en especial alrededor del corredor Tolú a Coveñas– también ha comprometido sectores extensos de playas y manglares para construcciones dedicadas a la prestación de servicios turísticos de todas las calidades.

Este proceso de destrucción y privatización del litoral, que amenaza con extenderse a toda su longitud, exige, como ha ocurrido en otros países, una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes y que con una perspectiva de futuro tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de esos recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos —con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio— y la adopción de las adecuadas medidas de restauración.

CAPÍTULO SEGUNDO

*La protección del medio marino, insular y costero en
los ámbitos mundial, regional y nacional colombiano*

La legislación referente a la protección y el cuidado de los mares es extensa: se encuentra legislación internacional, regional y del ámbito colombiano.

I. ÁMBITO MUNDIAL

El medio ambiente marino comprende no solamente las aguas sino también el lecho del mar, el subsuelo de este, la zona costera marítimo-terrestre, así como sus recursos biológicos y minerales, que forman parte de una misma unidad natural y jurídica.

El medio marino aparece compartimentado en distintas zonas marinas con un estatus jurídico diferenciado. Pero esta situación se ha complicado hoy extraordinariamente con la consagración de nuevos espacios marinos en los que las competencias respectivas de los estados se configuran de modo diferente, componiendo un mosaico de zonas distintas: aguas interiores, mar territorial y zona contigua, plataforma continental, zona económica exclusiva, aguas archipelágicas, alta mar, zona internacional de fondos marinos y oceánicos.

A. CONVENIOS DE GINEBRA DE 1958

En 1956, las Naciones Unidas convocaron a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en Ginebra (Suiza), la cual concluyó el 29 de abril de 1958 con la elaboración de cuatro convenciones relativas a la regulación del mar; fueron ellas:

– La Convención sobre la Plataforma Continental suscrita el 29 de abril de 1958; fue adoptada mediante la Ley 9.^a de 1961. En ella la expresión “plataforma continental” designa: “a) El lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del Mar Territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) El lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas”.

El estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de la exploración de sus recursos naturales.

– La Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua. Esta convención establece que la soberanía de un estado se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de *mar territorial*. Igualmente, la soberanía del estado ribereño se extiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.

Además, esta convención define: “Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar” (artículo 10.º).

– La Convención sobre la Alta Mar. Según esta convención, se entenderá por “alta mar” la parte del mar no perteneciente al mar territorial ni a las aguas interiores de un estado. Esta convención consagró dos artículos al tema de la contaminación, referidos respectivamente a la contaminación por hidrocarburos y a la contaminación por vertimiento de sustancias radiactivas y otros agentes nocivos:

Artículo 24

Todo estado está obligado a dictar disposiciones para evitar la contaminación de las aguas por los hidrocarburos vertidos de los buques, desprendidos de las tuberías submarinas o producidos por la exploración y explotación del suelo y del subsuelo marinos, teniendo en cuenta las disposiciones de los convenios existentes en la materia.

Artículo 25

1. Todo estado está obligado a tomar medidas para evitar la contaminación del mar debida a la inmersión de desperdicios radiactivos, teniendo en cuenta las normas y reglamentaciones que puedan dictar los organismos internacionales competentes.

2. Todos los estados están obligados a colaborar con los organismos internacionales competentes en la adopción de medidas para evitar la contaminación del mar y del espacio aéreo suprayacente resultante de cualesquiera actividades realizadas con sustancias radiactivas u otros agentes nocivos.

– La Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar. En ella se reconoce que todos los estados tienen el derecho de que

sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar, dentro de las condiciones necesarias para la conservación de los recursos vivos de la alta mar.

La Convención entiende por “Conservación de los recursos vivos de la alta mar el conjunto de medidas que permitan obtener un rendimiento óptimo constante de estos recursos, de manera que aumente hasta el máximo el abastecimiento de alimentos y de otros productos marinos. Al formular los programas de conservación se tendrá en cuenta la necesidad de asegurar en primer lugar el abastecimiento de alimentos para el consumo humano”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2749 de 1970, relativa a los fondos marinos y oceánicos, estableció que “los estados tomarán las medidas apropiadas para la adopción y aplicación de normas, reglas y procedimientos internacionales y colaborarán al efecto, a fin de procurar, entre otras cosas: a) Impedir la contaminación, impurificación y otros peligros para el medio marino, incluidas las costas, y la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino; b) Proteger y conservar los recursos naturales de la zona y prevenir daños a la flora y fauna del medio marino”; y mediante la Resolución 2750 de 1970 decidió convocar una conferencia sobre el derecho del mar “que se ocuparía del establecimiento de un régimen internacional equitativo –incluido un mecanismo internacional– para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de la definición precisa de la zona, y una amplia gama de cuestiones conexas, incluidas las relaciones con los regímenes de la alta mar, la plataforma continental, el mar territorial (incluso la cuestión de su anchura y la cuestión de los estrechos internacionales) y la zona contigua, de la pesca y la conservación de los recursos vivos de la alta mar (incluida la cuestión de los derechos preferenciales de los Estados ribereños), de la protección del medio marino (incluida, entre otras cosas, la prevención de la contaminación) y de la investigación científica”. Este proceso, después de múltiples reuniones, culminó con la firma de la Convención del Derecho del Mar de 1982.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, actuó también como un elemento catalizador de este proceso convencional y de otros desarrollos institucionales importantes para las actuaciones en materia de protección y preservación del medio marino, en las décadas de los años setenta y ochenta.

La declaración emanada de la Conferencia de Estocolmo consagró en el principio VII que “Los estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar”.

El informe Brundtland –Nuestro Futuro Común–, adoptado en 1987 por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, afirma en este sentido que “los océanos desempeñan un papel trascendental manteniendo los sistemas que sostienen la vida, moderando el clima, y alimentando a los animales y las plantas, incluido el diminuto fitoplancton, productor de oxígeno”. Por su parte, la Agenda 21 comienza el capítulo 17, dedicado a los mares y océanos, afirmando que “el medio marino, a saber, los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes, constituye un todo integrado que es un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible”.

B. PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS UNIVERSALES SOBRE CONTAMINACIÓN MARINA

I. CONVENIO OILPOL 54

El primero de los instrumentos elaborados en lo que respecta a la contaminación causada por buques es el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos –llamado Oilpol 54–, firmado en Londres el 12 de mayo de 1954, que entró en vigor el 16 de julio de 1958.

Este convenio pionero (celebrado antes de los convenios de Ginebra sobre Derecho del Mar de 1958) estableció la prohibición de que los buques tanque (petroleros) realizaran descargas de hidrocarburos y mezclas oleaginosas “que pudieran ensuciar la superficie del mar”.

El Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos fue firmado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969 con el propósito de garantizar

una indemnización suficiente a las personas que sufrieran daños causados por la contaminación resultante de derrames o descargas de hidrocarburos procedentes de los barcos.

Con el paso del tiempo la eficacia del Convenio Oilpol 54 acabó por mostrarse insuficiente para luchar contra la degradación del medio marino sometido a una navegación cada vez más intensiva, por lo que este instrumento acabó por ser sustituido por el Convenio Marpol 73/78.

2. CONVENIO MARPOL 73/78

El Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques Marpol 73/78 es un instrumento unitario que pretende abarcar todas las formas de contaminación marina causada por cualquier tipo de buques (no solamente los petroleros), con el objeto de prevenir la contaminación operativa (descargas procedentes de las operaciones normales de los buques) y reducir los riesgos de contaminación accidental (descargas de las materias transportadas a bordo del buque en caso de siniestro). Asimismo, aunque en lo que respecta a la contaminación por buques el petróleo siga siendo la sustancia contaminante más importante desde un punto de vista cuantitativo, el Convenio Marpol no se limita a regular la contaminación por hidrocarburos relacionada con las actividades de los buques, sino que cubre todas las sustancias cuya introducción en el mar pueda ocasionar riesgos para la salud humana, dañar la flora, la fauna y los recursos vivos del medio marino, menoscabar sus alicientes recreativos o entorpecer los usos legítimos de las aguas del mar (art. 2.2).

Este Convenio Marpol 73/78 comprende el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques firmado en Londres en 1973, seguido por el Protocolo de 1978, firmado igualmente en Londres en 1978, que contiene un importante listado de reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos.

Las disposiciones del convenio se refieren tanto a la introducción de mejoras de carácter técnico aplicables a los buques y a las instalaciones portuarias, como al perfeccionamiento de la cooperación internacional para su aplicación y control.

3. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

El tratamiento de las cuestiones ambientales en las distintas reuniones convocadas por la Organización de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se desarrollaron desde 1971 hasta 1982, resultó inevitablemente complejo, tanto por su dificultad inherente cuanto por sus implicaciones económicas y políticas y finalmente dio lugar a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay (Jamaica).

Con esta convención se reconoció la conveniencia de “establecer, con el debido respeto de la soberanía de todos los estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilitara la comunicación internacional y promoviera los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos”.

La convención se refiere al régimen jurídico del mar territorial, considerando que la soberanía del estado ribereño (art. 2.1) se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial, y en el artículo 3.º establece que “Todo estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”.

La convención define los principales espacios marinos así:

Mar Territorial, es la franja de mar adyacente más allá de sus aguas interiores, hasta un límite que no excede de doce millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención.

Zona Contigua es, como su nombre bien lo dice, una zona contigua a su mar territorial, que no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

La Zona Económica Exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido para la misma, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los

demás estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención. La Zona Económica Exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

La Plataforma Continental de un estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

Alta Mar comprende todas las partes no incluidas en las anteriores y se caracteriza por estar abierta a todos los estados, sean ribereños o sin litoral. Pero esta libertad se ejercerá en las condiciones fijadas por la Convención y por las otras normas de derecho internacional.

La parte XII de la convención (arts. 192 a 237), consagrada a la protección y preservación del medio marino, pretende constituir un marco jurídico general que aglutine el acervo normativo existente en la materia, es decir, el derecho del mar consuetudinario y los convenios universales y regionales existentes, y que sienta las bases para el desarrollo ulterior de la regulación internacional y nacional en este campo particularmente sensible.

La sección I de la parte XII está consagrada a las disposiciones generales, y es aquí donde pueden encontrarse los elementos más relevantes y ambiciosos de la regulación establecida.

Ante todo, se enuncia por primera vez que los estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino. Igualmente consagra que los estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales con arreglo a su política en materia de medio ambiente (art. 193), de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino. Esta obligación general comprende dos específicas: la primera exige a los estados adoptar todas las medidas que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando para estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades (art. 194.1). La segunda obligación exige que los estados tomen todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen en forma tal que no causen perjuicios por contaminación

a otros estados ni a su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con la convención.

La convención señala la necesidad de controlar la contaminación procedente de todas las fuentes, en especial de fuentes terrestres (art. 207), la contaminación resultante de actividades relativas a los fondos marinos (art. 208), la contaminación por vertimientos, la contaminación causada por buques y la contaminación desde la atmósfera o a través de ella.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar concede una importancia particular a los usos económicos del mar y, entre ellos, a la pesca.

a. ÓRGANOS ESTABLECIDOS EN LA CONVENCIÓN

– Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: establecida para que sea guardián de los recursos del “patrimonio común”. Por medio de ésta, los estados partes controlan y organizan las actividades relativas a los recursos naturales en los fondos marinos fuera de los límites de las jurisdicciones nacionales. Se estableció en 1994 en Kingston (Jamaica).

– Tribunal Internacional del Derecho del Mar: es un foro de solución de controversias sobre la interpretación o aplicación de la convención. Fue establecido en 1994 en Hamburgo (Alemania) y cuenta con no más de 21 jueces. Opera desde 1996.

– Comisión de Límites de la Plataforma Continental: hace recomendaciones a los estados que reclaman plataformas continentales de más de 200 millas. Está integrada por 21 miembros elegidos por los estados partes y se encuentra en la sede de las Naciones Unidas.

– Organización Marítima Internacional: también apoya de forma decidida la codificación del derecho marítimo ya que ha elaborado y aplicado en todo el mundo alrededor de 40 convenciones, convenios y protocolos y alrededor de 800 códigos y recomendaciones que tratan temas tan diversos como el transporte marítimo, la protección de la vida humana en el mar, la prevención y el combate de la contaminación marina, el salvamento, el tráfico marino y el terrorismo en el mar.

4. CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA¹

Este convenio expresa que la diversidad biológica y sus componentes representan un valor intrínseco y que su conservación es interés común de toda la humanidad, en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

El convenio define la diversidad biológica como “[...] la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas [...]” (art. 1.º).

Colombia ratificó este convenio mediante la Ley 165 de 1994.

La Conferencia de las Partes es el máximo órgano del convenio y es responsable de examinar su aplicación. La Conferencia se reúne periódicamente y en la reunión de noviembre de 1995 en Yakarta (Indonesia) aprobó el llamado Mandato de Yakarta de esa fecha como principal instrumento de la conservación de la diversidad marina y costera, con un programa concreto de trabajo aprobado en 1998 y actualizado en 2004, basado en cinco áreas temáticas: manejo integrado de áreas marinas y costeras; uso sostenible de los recursos vivos marinos y costeros; áreas protegidas marinas y costeras; maricultura; y especies invasoras.

En Colombia, el Programa Nacional de Investigación en Biodiversidad Marina y Costera (PNIBM) fija las prioridades en este tema para el país, entre 2001 y 2010; la secretaría técnica la ejerce el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).

5. CONVENCION RAMSAR SOBRE HUMEDALES

La Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, reunida en Ramsar (Irán) en el año 1971, suscribió un tratado intergubernamental orientado a encaminar la co-

1 PATRICIA GUZMÁN AGUILERA. “Apuntes sobre la evolución del Convenio de Diversidad Biológica”, en *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, tomo VI, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 150.

operación internacional hacia la determinación, conservación y el uso racional de los humedales de importancia mundial y sus recursos, como claramente lo precisó en su “Misión”: “La conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo” (COP8 de Ramsar, 2002).

Para ello se ha venido elaborando una lista en la que se han incluido humedales de importancia internacional, ubicados en todo el planeta, que ameritan su protección. Estos humedales se encuentran clasificados en tres grandes tipos:

1. humedales marinos y costeros en los que se incluyen, entre otros, aguas marinas someras permanentes, lechos marinos submareales, arrecifes de coral, costas marinas rocosas, lagunas costeras salobres y de agua dulce, y hasta sistemas hídricos subterráneos;

2. humedales continentales en los que se incluyen, entre otros, deltas interiores, ríos permanentes y estacionales, lagos permanentes y estacionales, pantanos, manantiales, turberas y humedales de montaña; y

3. humedales artificiales en los que se incluyen estanques de acuicultura y artificiales, tierras de regadío, tierras agrícolas inundadas estacionalmente, áreas de tratamiento de aguas servidas, entre otros.

6. CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático se suscribió en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y sentó las bases, estableciendo objetivos y principios que más adelante serían retomados, para el posterior Protocolo de Kyoto.

El objetivo de la convención quedó definido así:

El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para

permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

En esta convención los países miembros se comprometían a generar las condiciones requeridas para lograr una reducción significativa de sus emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero. También se definió la lista de países –desarrollados y en proceso de entrar a una economía de mercado– que debían firmar su compromiso de reducción de emisiones.

7. PROTOCOLO DE KYOTO

Más adelante, el Protocolo de Kyoto, suscrito en Kyoto (Japón) el 11 de diciembre de 1997, se orientó a facilitar a los países miembros el cumplimiento de sus compromisos así como a apoyar el crecimiento sostenible de estos mediante la promoción de tecnologías limpias.

Este protocolo estableció los porcentajes de reducción de emisiones que correspondía cumplir a cada país con base en los resultados de mediciones efectuadas en 1990, que fue tomado como año base. Los logros de reducción se medirían en relación con este referente.

El protocolo quedó abierto para firma de los países miembros desde el 16 de marzo de 1998 hasta el 15 marzo de 1999. En total fue suscrito por 150 países y entró en vigor en febrero de 2005.

El compromiso concreto de los países firmantes consiste en reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje establecido para cada uno, que en promedio es aproximadamente 5,2% respecto de la medición que se obtuvo en el año base de 1992. Los resultados concretos de este compromiso deberán hacerse efectivos durante el período comprendido entre los años 2008 y 2012.

No obstante, en 2009 los países miembros están lejos del cumplimiento de sus compromisos y es crítico que el país desarrollado que aporta mayor cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero –Estados Unidos– no haya aceptado aún suscribir el protocolo.

II. ÁMBITO REGIONAL

A. CONVENIOS REGIONALES

En el ámbito regional se pueden señalar principalmente los siguientes convenios, con sus respectivos protocolos:

I. CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO Y LA ZONA COSTERA DEL PACÍFICO SUDESTE

Este convenio fue firmado el 12 de noviembre de 1981 en Lima por Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú, y tiene como ámbito geográfico de aplicación el área marítima y la zona costera del Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de las Altas Partes Contratantes y, más allá de dicha zona, la alta mar hasta una distancia en que la contaminación de ésta pueda afectar a aquélla.

Para los efectos de este Convenio se establece que cada Estado definirá su zona costera y adoptará todas las medidas para prevenir, controlar y reducir la erosión de la misma, resultante de la actividad del hombre (art. 5.^o).

Las medidas adoptadas por este Convenio para prevenir y controlar la contaminación del medio marino incluirán, entre otras las destinadas a reducir en el mayor grado posible:

- a) Las descargas de sustancias tóxicas, perjudiciales y nocivas, especialmente aquellas que sean persistentes: desde fuentes terrestres; desde la atmósfera o a través de ella; y por vertimiento.
- b) La contaminación causada por buques, en particular aquellas para prevenir accidentes, hacer frente a emergencias, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar, prevenir descargas intencionales y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, la explotación y la dotación de los buques de acuerdo a las normas y reglas internacionales generalmente aceptadas; y
- c) La contaminación proveniente de todos los otros dispositivos e instalaciones que funciones en el medio marino, en particular aquellos para prevenir accidentes, hacer frente a

emergencias, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo y la dotación de esas instalaciones o esos dispositivos.

Este Convenio se aprobó mediante la Ley 45 de 1985.

2. PROTOCOLO DE PAIPA

En Paipa, en 1989, fue firmado un protocolo derivado del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, que tiene como objetivos:

- Adoptar medidas apropiadas para proteger y preservar ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor cultural y natural únicos, con especial énfasis en la flora y fauna amenazadas.

- Adoptar criterios comunes para establecer áreas de protección y suministrar información sobre áreas protegidas desde el punto de vista científico, ecológico, económico, histórico, arqueológico, educativo, turístico y estético.

3. CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO DEL MEDIO MARINO DE LA REGIÓN DEL GRAN CARIBE

Este convenio, firmado el 24 de marzo de 1983 en Cartagena de Indias, establece como zona de aplicación el 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 firmantes.

El convenio tiene como objetivo procurar la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales para la protección del medio marino de su zona de aplicación.

4. PROTOCOLO DE KINGSTON

Derivado del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, se firmó en Kingston en 1990 y se orienta hacia las áreas y la flora y fauna silvestres especialmente protegidas por el convenio.

Este protocolo reconoce que la región del Gran Caribe constituye un grupo de ecosistemas interconectados y que una amenaza ambiental a una de sus partes representa una amenaza potencial para los demás; igualmente reconoce la necesidad de establecer áreas protegidas en las áreas marinas y en sus ecosistemas asociados y considera que el establecimiento y manejo de estas áreas protegidas y la protección de las especies amenazadas o en peligro de extinción fortalecerá el patrimonio y los valores culturales de los países y territorios de la región del Gran Caribe y les reportará mayores beneficios económicos y ecológicos.

El protocolo busca, pues, que cada parte, cuando sea necesario, establezca áreas protegidas en zonas sobre las que ejerce soberanía con miras a conservar los recursos naturales de la región del Gran Caribe y fomentar el uso ecológicamente racional y apropiado de estas áreas.

Tales áreas deben establecerse para conservar, mantener y restaurar en particular:

- Tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de dimensiones adecuadas para asegurar su viabilidad a largo plazo, así como la conservación de la diversidad biológica y genética.

- Hábitats como manglares y arrecifes coralinos y sus ecosistemas asociados críticos, para la sobrevivencia y la recuperación de las especies de flora y fauna endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

III. ÁMBITO NACIONAL COLOMBIANO

En Colombia, entre las herramientas jurídicas que encontramos para la protección del medio marino, insular y costero podemos resaltar las siguientes:

A. CÓDIGO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente –Decreto-Ley 2811 de 1974–, estableció en el título IV, “Del mar y de su fondo”:

Artículo 164. Corresponde al Estado la protección del ambiente marino, constituido por las aguas, por el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo del mar territorial y el de la zona económica, y por las playas y recursos naturales renovables de la zona.

Esta protección se realizará con las medidas necesarias para impedir o prevenir la contaminación de la zona con sustancias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos hidrobiológicos y menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer los demás usos legítimos del mar.

Entre esas medidas se tomarán las necesarias para:

- a) Determinar la calidad, los límites y concentraciones permisibles de desechos que puedan arrojarse al mar y establecer cuáles no pueden arrojarse.
- b) Reglamentar, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos u otros recursos minerales marinos y submarinos o existentes en las playas marítimas, para evitar la contaminación del ambiente marino en general.

Artículo 165. El ejercicio de cualquier actividad que pueda causar contaminación o depredación del ambiente marino requiere permiso.

Artículo 166. Cualquier actividad que tenga por objeto explotar recursos marinos, deberá llevarse a cabo en forma que no cause perjuicio o deterioro sobre los demás recursos, ya fuere por agotamiento, degradación o contaminación.

B. ÁREAS DE MANEJO ESPECIAL

El Código Nacional de los Recursos Naturales también establece la creación de áreas de manejo especial, comprendiendo espacios marítimo-terrestres para contribuir a la conservación de ecosistemas marinos, insulares y costeros muy valiosos.

Inicialmente estas áreas fueron creadas por el Ministerio de Agricultura, a continuación lo hizo el Inderena y posteriormente el Ministerio del Medio Ambiente y el hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los parques nacionales naturales (PNN) y santuarios de fauna y flora (SFF) existentes actualmente, que tienen relación directa con espacios marinos y costeros, son:

- PNN Isla de Salamanca
- PNN Tayrona
- PNN Sierra Nevada de Santa Marta
- PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo
- PNN Old Providence McBean Lagoon
- PNN Gorgona
- PNN Utría
- PNN Sanquianga
- SFF Malpelo
- SFF Ciénaga Grande de Santa Marta
- SFF Los Flamencos
- SFF Los Colorados
- SFF El Corchal “El Mono Hernández”

Es oportuno recordar además que mediante el Decreto 1741 de 1978 se creó un área de manejo especial que comprende la Bahía de Cartagena y sectores aledaños, considerando que existían graves factores de deterioro del ambiente que era necesario corregir e impedir que se intensificaran y se extendieran a otras áreas, mediante el control de las actividades que se proyectara realizar en la región.

Dicho decreto tiene por objeto:

- a) Proteger el ambiente, mediante la regulación de las actividades que se realicen dentro del Área, con el fin de controlar o corregir la contaminación existente en la bahía de Cartagena y otros sectores de la región y para evitar que se intensifique o extienda a otros lugares.
- b) Conservar y proteger los hábitats existentes en el Área, especialmente los ecosistemas coralinos de las Islas del Rosario y los manglares, entre ellos los del Delta del Canal del Dique y los de la Isla de Barú.

En el área del Pacífico se crearon por parte del Inderena: el Parque Nacional Natural Sanquianga, en 1977; el Parque Nacional Natural Gorgona –que incluye las islas de Gorgona y Gorgonilla y el sector marino circundante–, en 1983; y el Parque Nacional Natural Utría, en 1987.

C. POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS ESPACIOS OCEÁNICOS Y LAS ZONAS COSTERAS E INSULARES DE COLOMBIA

En diciembre de 2000 fue promulgada por el Ministerio del Medio Ambiente, como se llamaba en su momento este ministerio, *la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*, por medio de la Dirección General de Ecosistemas. En ella se explica que dicho ministerio, partiendo de unos elementos y objetivos generales establecidos en la Constitución Política y en las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993 relacionadas con la formulación, concertación y adopción de la políticas orientadas al ordenamiento ambiental del territorio costero y de los mares adyacentes, promovió desde mediados de 1996 la realización de cuatro talleres y un seminario nacional. El proceso contó con la activa y decisiva participación de los principales actores vinculados directamente con el desarrollo costero nacional: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio y entidades adscritas, Dirección General Marítima, Colciencias, centros e institutos de investigación, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, entidades territoriales y organizaciones no gubernamentales.

En el contexto de la política nacional ambiental, proyecto colectivo ambiental, las acciones y metas planteadas se dirigen, en conjunto, a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos, fortaleciendo la capacidad nacional para la investigación científica de los mares nacionales y su biodiversidad asociada. Asimismo, para promover la elaboración y ejecución de planes de manejo costero en el marco del concepto de “manejo integrado de zonas costeras (MIZC)”, apoyado sobre información científica, buscando la participación efectiva de las entidades responsables de la administración de los litorales y las comunidades locales.

El documento de política aprobado el día 5 de diciembre de 2000 se funda en la promoción de la utilización de las herramientas que nos brinda el ordenamiento territorial para asignar usos sostenibles al territorio marítimo y costero nacional, a propiciar formas mejoradas de gobierno que armonicen y articulen la planificación del desarrollo costero sectorial, a la conservación y restauración de los bienes y servicios que proveen sus ecosistemas, a la generación de

conocimientos que permitan la obtención de información estratégica para la toma de decisiones de manejo integrado de estas áreas y a impulsar procesos de autogestión comunitaria y de aprendizaje que permitan integrar a los múltiples usuarios de la zona costera en la gestión de su manejo sostenible.

En ese documento se hace una definición del ámbito espacial de la zona costera colombiana. Considera que deben incluirse en toda su extensión en esta zona los seis principales ecosistemas o unidades de recursos costeros de la Nación, en atención a su límite espacial, estructural y en lo posible funcional:

- Arrecifes coralinos
- Ecosistemas de manglar y bosques de transición
- Sistemas de playas y acantilados
- Estuarios, deltas y lagunas costeras
- Lechos de pastos marinos o praderas de fanerógamas
- Fondos blandos sedimentarios de la plataforma continental

El manejo costero integrado que se propone es un proceso de planificación especial dirigido hacia un área compleja y dinámica, que se enfoca en la interfase mar-tierra, tendiente a armonizar los valores culturales, económicos y ambientales y a equilibrar la protección ambiental y el desarrollo económico, con un mínimo de normas.

La planificación integrada de las zonas costeras debe aceptarse como una parte ampliada e integral de la planificación y el ordenamiento físico territorial.

En la descripción de las áreas protegidas, pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales que tienen relación con zonas marítimo-terrestres, que hace el documento, menciona siete de ellas en el Caribe (1.603.010 hectáreas) y cuatro en el Pacífico (234.658,5 hectáreas).

Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente, administradas mediante la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales, una dependencia especial de carácter ejecutivo, operativo y administrativo organizada desde el año de 1994.

D. PLAN DE ACCIÓN 2002-2004

El documento que contiene el Plan de Acción 2002-2004 derivado de la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) en mayo de 2002 y contiene como programas y actividades:

1. Programa de ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares. Este programa tiene como objetivo incluir los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la Nación y de las regiones, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio. Se señalan como actividades de este programa para los próximos tres años las siguientes:

- inventario de los recursos marinos y costeros;
- caracterización de los ecosistemas y recursos de cada unidad ambiental costera y oceánica (UACO) (unidades geográficas continuas, con ecosistemas claramente definidos y que se identifican como prioritarias para su manejo integrado);
- armonización de la política con los procesos de planificación territorial.

2. Programa de sostenibilidad ambiental sectorial. Este programa busca incorporar la dimensión ambiental en la planificación y el desarrollo de los sectores productivos, con miras a promover su sostenibilidad, con particular atención en la producción más limpia en los sectores dinamizadores de la economía y con mayor impacto ambiental sobre los ecosistemas y recursos marinos y costeros.

3. Programa de rehabilitación y restauración de sistemas marinos y costeros degradados. Este programa debe adelantar la caracterización y formulación de planes de acción para ecosistemas marinos degradados.

4. Programa de áreas marinas y costeras protegidas. Las actividades prioritarias de este programa son las siguientes:

- definición de criterios para el establecimiento de áreas marinas protegidas;
- elaboración de una propuesta de zonificación de las áreas marinas protegidas para el Caribe y el Pacífico colombianos.

5. Programa de conservación de especies. El objetivo de este programa es la conservación de los recursos vivos marinos y costeros mediante métodos aplicados tanto en condiciones naturales o *in situ* como en condiciones no naturales o *ex situ*.

6. Programa nacional para la evaluación, prevención, reducción y control de la contaminación generada por fuentes terrestres y marinas. Comprende un diagnóstico de impactos de la contaminación de distinto origen y una formulación del plan nacional frente a dicha contaminación.

7. Programa de gestión de riesgos para la prevención y atención de desastres en los espacios oceánicos y en las zonas costeras.

E. POLÍTICA NACIONAL DEL OCÉANO Y DE LOS ESPACIOS COSTEROS (PNOEC)

Apenas a partir de junio del año 2007 el país cuenta con un documento definitivo aprobado sobre política del mar y espacios costeros denominado “Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC)”, desarrollado por un comité nacional interinstitucional en el que participaron 22 entidades de nivel nacional. Este documento pretende articularse con el documento denominado “2019 Visión Colombia” y con el Plan de Desarrollo para el próximo cuatrienio y presenta como objetivo: “Promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, así como de los intereses marítimos de la Nación, mediante la estructuración concertada y la puesta en marcha de estrategias que permitan garantizar la cabal administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación del ambiente, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de dichos espacios jurisdiccionales”.

Es necesario contar con un sistema de información oportuno y adecuado que demuestre el cumplimiento efectivo de la política y de los planes propuestos, dentro de los plazos señalados.

CAPÍTULO TERCERO

*La naturaleza jurídica de los espacios
marinos, insulares y costeros*

Para comprender mejor este tema es necesario avanzar en el examen del marco jurídico y jurisprudencial existente en esta materia y abordar un estudio de derecho comparado, en esta oportunidad referido al derecho español.

En primer lugar, hay que recordar que la Constitución Política colombiana consagra, en su artículo 101, inciso 3.º, que “[...] Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e Isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva [...]”; y en el artículo 102, que “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

No hay duda sobre el carácter de dominio público que tienen las áreas marinas y submarinas. Ahora bien, Colombia ha delimitado estas áreas mediante tratados internacionales celebrados con los países vecinos. En el Caribe, con Panamá, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Haití y Jamaica. Está pendiente el muy importante arreglo con Venezuela respecto de la delimitación de dichas áreas y con Nicaragua sigue sin solución el conflicto planteado por este país en relación con el archipiélago de San Andrés y Providencia y sus áreas marinas y submarinas.

En el Pacífico se han aprobado los correspondientes tratados con Costa Rica, Panamá y Ecuador.

I. DEFINICIÓN DE LOS ESPACIOS MARINOS

En Colombia, la Ley 10.^a de 1978 define los diferentes espacios marinos así:

Mar territorial: el mar territorial de la Nación colombiana, sobre el cual ejerce plena soberanía, se extiende más allá de su territorio continental e insular y de sus aguas interiores hasta una anchura de 12 millas náuticas o de 22 kilómetros 224 metros. La soberanía nacional se extiende igualmente al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de este mar.

Esta ley establece que la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial será la línea de bajamar a lo largo de la costa y que en los lugares en que la costa tenga profundas aberturas o escotaduras, o en las que haya

una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, la medición se hará a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos apropiados. Las aguas situadas entre las líneas de base y la costa serán consideradas como *aguas interiores*.

El Decreto 1436 de 1984 reglamentó parcialmente esta ley y estableció las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva de la Nación. Es de anotar que según esta demarcación, dentro de las aguas interiores se encuentran las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y del archipiélago de San Bernardo, la Isla Fuerte, las islas y los cayos que se encuentran en el área de las denominadas ciénagas de Cholón y El Pelao en la isla de Barú y las demás islas continentales en el mar Caribe colombiano, así como las islas de Gorgona y Gorgonilla, en el Pacífico.

La misma ley estableció, adyacente al mar territorial, una *zona económica exclusiva*, cuyo límite exterior llega a 200 millas náuticas medidas desde las líneas de base desde donde se mida la anchura del mar territorial.

En esta *zona* la Nación ejerce derechos de soberanía para efectos de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales vivos y no vivos del lecho y del subsuelo y de las aguas suprayacentes; así mismo, ejerce jurisdicción exclusiva para la investigación científica y para la preservación del medio marino.

La ley, aunque no la define, indica que la soberanía de la Nación se extiende a su *plataforma continental* para los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales.

Así mismo, la ley concedió facultades al Gobierno para dictar las disposiciones, reorganizar las entidades y dependencias administrativas nacionales o crear las que fueren necesarias, para proveer la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentran en dichas áreas, en beneficio de las necesidades del pueblo colombiano y el desarrollo económico del país.

En uso de esas facultades, el Gobierno expidió los decretos 1874, 1875, 1876 y 1877 del 2 de agosto de 1979, que configuraron para la época un Estatuto para la Protección del Mar.

A. DECRETO 1874 DEL 2 DE AGOSTO DE 1979

Mediante este decreto se creó el Cuerpo de Guardacostas, dependiente de la Armada Nacional, y se le señalaron como funciones, entre otras, las siguientes : contribuir a la defensa de la soberanía nacional; controlar la pesca; colaborar con la Dirección General de Aduanas en la represión del contrabando; efectuar labores de asistencia y rescate en el mar; proteger el medio marino contra la contaminación; proteger a los buques y a sus tripulaciones de acuerdo con el derecho internacional; controlar y prevenir la emigración e inmigración clandestinas; contribuir al mantenimiento del orden interno; proteger los recursos naturales; colaborar en las investigaciones oceanográficas e hidrográficas; controlar el tráfico marino; colaborar en todas aquellas actividades que los organismos del Estado realicen en el mar; colaborar con los particulares en las actividades legítimas que realicen en el mar y las demás que le señalen la ley y los reglamentos.

B. DECRETO 1875 DEL 2 DE AGOSTO DE 1979

Este decreto es el que más incidencia ambiental tiene. Ciertamente el artículo 1.º preceptúa:

Para los efectos del presente Decreto, se entiende por contaminación marina, la introducción por el hombre, directa o indirecta, de sustancias o energía en el medio marino cuando produzca o pueda producir efectos nocivos, tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluso la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar y menoscabo de los lugares de esparcimiento.

Se entiende por contaminante, toda sustancia que por su naturaleza y/o concentración sea susceptible de causar degradación del medio marino.

Se entiende por daños por contaminación, las pérdidas o perjuicios causados por los efectos y consecuencias señalados anteriormente e incluyen los costos de las medidas preventivas y las pérdidas o perjuicios causados por tales medidas preventivas.

El artículo 3.º del mencionado decreto señala que en ningún caso se puede autorizar el vertimiento al mar de las siguientes sustancias: mercurio o compuestos de mercurio; cadmio o compuestos de cadmio; compuestos químicos

halogenados; materiales en cualquiera de los estados sólidos, líquidos, gaseosos o seres vivos producidos para la guerra química o biológica y cualquier otra sustancia o forma de energía que a juicio de la Dirección General Marítima no se deba verter al mar por su alto poder contaminante.

El artículo 4.º del decreto establece que a partir del 1.º de enero de 1982 toda nave que arribe u opere en puerto colombiano deberá estar previamente equipada con separadores adecuados para evitar el escape al mar de combustible de las sentinas.

Es de anotar que este decreto establece por primera vez en el país los seguros ambientales encaminados a proteger siniestros o catástrofes ecológicos que pudiesen llegar a presentarse por concepto de actividades marítimas o similares.

C. DECRETO 1876 DEL 2 DE AGOSTO DE 1979

Con este decreto se estableció que corresponde al Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades estatales que tengan esta función, la adopción de la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, procesamiento y comercialización de los recursos naturales no vivos que se encuentren en el lecho o en el subsuelo del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental de Colombia.

D. DECRETO 1877 DEL 2 DE AGOSTO DE 1979

Con este decreto se facultó a la Nación para participar en la constitución de sociedades de economía mixta, cuyo objeto sea el aprovechamiento de los recursos naturales de los mares y para intervenir la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes de las áreas marítimas a fin de conservar los recursos naturales y proveer a su desarrollo integral.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS INSULARES

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar define *isla* (artículo 121) como una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.

La Ley 70, del 4 de julio de 1866, sobre deslinde y formación de catastros de las tierras baldías de la Nación, dice que se reputan baldías de propiedad nacional las costas desiertas y los terrenos de las islas de uno y otro mar que no estén ocupadas por poblaciones organizadas, o con justo título por pobladores particulares, y establece el deber del Gobierno de dictar las leyes y los decretos necesarios para deslindar completamente la propiedad nacional de la de particulares.

Posteriormente el Código Fiscal de 1873 consagró en el artículo 878: “Se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional: [...] 4º. Las islas de uno y otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por pobladores particulares con justo título”.

El Código Fiscal vigente (Ley 110 de 1912) contiene las reglas generales que deben observarse para la organización, administración y disposición de la Hacienda Nacional, que comprende el conjunto de los bienes e impuestos que pertenecen al Estado.

En el capítulo sobre los bienes nacionales, ese código señala que la conservación y mejora de los bienes nacionales corresponde a los ministerios, de acuerdo con la distribución que haga el Gobierno, y según la naturaleza de cada clase de bienes.

Entre los bienes del Estado señala en primer lugar los baldíos, y precisa que el dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción. Al respecto, ya la Ley 48 de 1882 en su artículo 3.º establecía que las tierras baldías se reputan bienes de uso público y que su propiedad no se prescribe contra la Nación en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.

El Código Fiscal prescribe en el artículo 45: “Se reputan baldíos, y por consiguiente de propiedad nacional: [...]. b) Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio”. Y en el capítulo IX, “De la reserva territorial del Estado”, artículo 107, se establece que constituyen reserva territorial del Estado y no son enajenables: “a) Las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y las de los ríos y lagos, de que trata el aparte c) del artículo 45”.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ZONA COSTERA

Indistintamente se utilizan los términos *costa*, *litoral* y *ribera del mar* para referirse al espacio donde se encuentran el mar y la tierra.

Así, pues, no hay una diferenciación precisa de estos conceptos. Si se hace referencia a la zona costera en su forma más simple, la Comisión de Ciencias Marinas, Ingeniería y Recursos, USA 1986, la define como “esa parte de tierra afectada por su proximidad al mar y esa parte del océano afectada por su proximidad a la tierra”.

El diccionario de la Real Academia Española (1988) reconoce el término *litoral* como sinónimo de *costa* y lo define como “la orilla del mar y la tierra que está cerca de ella”. La costa, ribera del mar o litoral es una zona que se halla en continuo cambio. En esta se distinguen entre otros elementos: playas, acantilados, lagunas costeras, flechas litorales, islas y playas de barrera, deltas, esteros, bancos de arena, barras, praderas de pastos marinos, etc.

Según la Agencia Ambiental Europea (Unión Europea, 1996), se define la zona costera como “la franja continental y marítima, cuya anchura varía de acuerdo con la configuración del entorno y las necesidades de ordenación y que en muy pocas ocasiones está sujeta a las entidades administrativas o de planificación existentes”.

En todo caso, la zona costera, o como quiera llamársele, es un recurso que tiene un valor adicional respecto de los otros espacios terrestres; es objeto de grandes apetencias humanas, enormemente aceleradas en los últimos años como consecuencia del desarrollo industrial, turístico, demográfico, situaciones de orden público, etc., y actualmente es aprovechada en forma indiscriminada y sin racionalidad.

La zona costera colombiana se define como

un espacio del territorio nacional definido con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra; contiene ecosistemas muy ricos, diversos y productivos dotados de gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y donde se dan asentamientos urbanos e industriales. Es un recurso natural único,

frágil y limitado del país que exige un manejo adecuado para asegurar su conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de las comunidades tradicionales allí asentadas¹.

La Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia considera que deben incluirse en toda su extensión en esta zona los seis principales ecosistemas o unidades de recursos costeros de la Nación en atención a su límite espacial, estructural y en lo posible funcional:

- Arrecifes coralinos
- Ecosistemas de manglar y bosques de transición
- Sistemas de playas y acantilados
- Estuarios, deltas y lagunas costeras
- Lechos de pastos marinos o praderas de fanerógamas
- Fondos blandos sedimentarios de la plataforma continental

A. NORMAS QUE SE REFIEREN A LA ZONA COSTERA

Las siguientes normas, entre otras, se refieren a la costa nacional así:

- El artículo 1.º del Decreto 389 de 1931 define la costa nacional como una zona de dos kilómetros de ancho paralela a la línea de las más altas mareas.
- El Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) regula, según el numeral 9 artículo 3.º, los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la Nación y, en el artículo 83, establece que salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado

[...]

- c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres.

1 Ministerio del Medio Ambiente. *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*, diciembre de 2000.

d) Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de 30 metros de ancho.

El mismo código, artículo 266 y siguientes, establece normas que tienen por objeto asegurar la conservación, el fomento y el aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos y del medio acuático, y lograr su disponibilidad permanente y su manejo racional según técnicas ecológicas, económicas y sociales, y señala que son bienes de la Nación los recursos hidrobiológicos existentes en aguas territoriales y jurisdiccionales de la República, marítimas, fluviales o lacustres y que la explotación de dichos recursos hidrobiológicos hecha por particulares estará sujeta a tasas.

– El Decreto-Ley 2324 de 1984 ratifica en su artículo 167 el concepto contenido en el Decreto 389 de 1931, respecto a que la costa nacional es una zona de dos kilómetros de ancho paralela a la línea de la más alta marea. Este artículo define también:

Playa marítima: zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de la más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.

Bajamar: la máxima depresión de las aguas o altura mínima.

Terrenos de bajamar: los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja.

Acantilado: el área localizada en la zona de costa adyacente al mar, desprovista de vegetación y con pendientes fluctuantes entre los 45° y 90° con altura variable.

El decreto reglamenta el uso y goce de todas las playas marítimas y de los terrenos de bajamar.

– El capítulo IV del Decreto 2663 de 1994 –que reglamenta la Ley 160 de 1994, sobre reforma agraria y que se refiere al procedimiento de deslinde de tierras de propiedad de la Nación– define en el artículo 19 costa nacional como *una zona de dos kilómetros de ancho y paralela a la línea de la más alta marea*.

No hay una definición precisa de la naturaleza jurídica de la franja de dos kilómetros denominada “costa nacional”. Hasta ahora está claro, según

lo define el Decreto-Ley 2324 de 1984 (artículo 166), que son bienes de uso público (entre otros elementos que componen la costa nacional): las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas y que por tanto son intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce conforme a la ley y a las disposiciones del decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni sobre el subsuelo.

Según la legislación colombiana, en las playas y terrenos de bajamar no puede haber construcciones, pero se da el caso de permisos, licencias o concesiones temporales que pueden ser otorgadas por la autoridad marítima (Dirección General Marítima [Dimar]), previo visto bueno de la autoridad ambiental. Recordemos que la jurisdicción de la Dimar cubre 50 metros hacia tierra desde la línea de más alta marea. Casi siempre la línea de más alta marea coincide con la línea de vegetación permanente.

El tema de puertos tiene un manejo aparte, aunque para el caso también se otorgan concesiones, así sea a cien años, pero nunca privatizaciones. Las concesiones para puertos estuvieron inicialmente a cargo de Colpuertos. Más adelante estuvieron a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte y actualmente las otorga el Instituto Colombiano de Concesiones (Inco), entidad vinculada al Ministerio de Transporte.

En resumen, no puede haber propiedad privada que linde directamente con el mar. Siempre debe existir, claramente demarcada, una franja marítimo-terrestre que es terreno de dominio público. De ahí la importancia del deslinde de estas áreas.

Es muy poco lo que se ha hecho en este sentido, y se entiende que el trabajo de deslinde de los terrenos de dominio del Estado del de los particulares requiere un esfuerzo organizado y disciplinado y una importante inversión económica. Al hacerlo con el método utilizado hasta ahora, que resulta algo así como artesanal, el esfuerzo es mayor, disperso, difícilmente medible y en consecuencia más costoso, pero si nos asomamos a los avances tecnológicos encontramos que hoy día existen sistemas para llevar a cabo esta labor sin los traumatismos de ayer. Me refiero al sistema Lidar (*Light Detection and Ranging*). La utilización de esta tecnología en el país permitirá de una vez por todas deslindar los terrenos en las zonas costeras.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COSTA
ESPAÑOLA - DERECHO COMPARADO

Un ejemplo útil dentro de este estudio está dado por el régimen jurídico de la costa española.

La Constitución española de 1978 (artículo 132.2) consagra: “Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

La Ley de Costas española (Ley 22 de 1988) expresa en sus considerandos que la costa española constituye un valioso patrimonio por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico. También menciona los factores que inciden negativamente sobre su conservación señalando específicamente la destrucción y privatización del litoral. Dictamina que “A esta situación se ha llegado, en general, en actuaciones inconexas, sin la necesaria coordinación entre la legislación del dominio público marítimo y la del suelo, sin tener en cuenta la interacción tierra-mar, ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la conservación de estos espacios singularmente sensibles al deterioro, ni los costes externos a la propia acción ni la rentabilidad o valor social del medio”. Y podría decirse que es lo mismo que ha ocurrido en el caso colombiano y en muchos otros.

Y los considerandos de la mencionada ley concluyen diciendo:

Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración.

Por tal razón, en desarrollo de esta ley marco, España emprendió la tarea de determinar el dominio público marítimo-terrestre de estas áreas para garan-

tizar su uso público, regular la utilización racional de los bienes y conseguir un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3.º de la Ley de Costas, se consideran bienes de dominio público marítimo-terrestre:

a. La denominada *ribera del mar* (y de las rías), que abarca las zonas de playa, las albuferas o marjales y los terrenos costeros hasta el lugar alcanzado por el mar en marea alta o hasta donde lleguen las olas en los mayores temporales conocidos. Se incluyen aquí los márgenes de ríos y rías hasta donde sea sensible el efecto de las mareas. b. El *mar territorial y las aguas interiores* (es decir, la zona marítima hasta una distancia de 12 millas de la costa).

c. Los *recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*. El artículo 4.º de la ley recoge *otras categorías* de bienes que también han de ser considerados dominio público marítimo-terrestre, entre los que merecen ser destacados los terrenos ganados al mar como consecuencia de obras, los invadidos por el mar, los acantilados sensiblemente verticales y los islotes o los terrenos adquiridos por el Estado para su incorporación al dominio público.

Al determinar la ley que estos bienes constituyen dominio público, *queda excluida la posibilidad de que existan propiedades privadas sobre ellos*, y sólo se permitirán en ellos los usos autorizados de conformidad con la ley. Con ello se pretende garantizar la adecuada conservación del litoral desde criterios medioambientales y paisajísticos, así como asegurar su uso público y gratuito. Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132.2 de la Constitución, estos bienes son *inalienables* (no se pueden comprar ni vender), *imprescriptibles* (no pueden ser adquiridos por un particular por su uso continuado) e *inembargables*. Hay una serie de bienes que la ley considera como dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, a la hora de especificar en cada caso concreto dónde se encuentran los límites de tal dominio, es necesario que la administración dicte un acto por el que se lleven a cabo tales precisiones. Ese acto se conoce como *deslinde*, función que corresponde a la Dirección General de Costas del hoy Ministerio del Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

En este momento, en España el deslinde debe estar prácticamente terminado en toda su línea de costa.

Regresando al caso colombiano, llama la atención el hecho de que el Ministerio del Medio Ambiente –hoy convertido en Ministerio de Ambiente,

Vivienda y Desarrollo Territorial— incluía inicialmente en su estructura (Decreto 1868 de 1994) una Dirección General del Medio Ambiente Físico que a su vez contenía una Subdirección de Zonas Marinas y Costeras que cumplía las siguientes funciones:

1. Proponer las pautas generales para regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras.

2. Coordinar, por medio de la Oficina de Investigación y Tecnología Ambiental, las actividades de las entidades encargadas de la investigación del medio marino, de sus recursos vivos y de las costas y playas.

3. Coordinar de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponible la elaboración de los estudios para la fijación de las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en los mares adyacentes, con base en los cuales el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento.

4. Emitir concepto para la expedición de licencias ambientales en las áreas de su competencia.

5. Proponer criterios generales para la elaboración de proyectos para desarrollar por las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales en lo relacionado con zonas marinas y costeras de conformidad con las políticas y los criterios establecidos sobre la materia.

En una reforma posterior de este ministerio desapareció la Subdirección Especializada en Zonas Marinas y Costeras, y lo relativo a los ecosistemas mencionados quedó a cargo de una Dirección General de Ecosistemas.

V. JURISPRUDENCIA SOBRE CUESTIONES MARINAS Y COSTERAS

En diversas sentencias de las altas cortes se define la naturaleza jurídica de estas áreas y las características que les corresponden, como se encuentra en fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que se mencionan a continuación:

A. DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

– Sentencia C-183/2003^[2]

En esta sentencia se hace una serie de consideraciones sobre los bienes de dominio público al reconocer que la Constitución Política y la ley precisan dos clases de dominio sobre los bienes: el dominio privado y el dominio público.

La Corte Constitucional señala que el concepto de espacio público que trae el artículo 5.º de la Ley 9.ª de 1989 complementa el contenido en el Decreto-Ley 2324 de 1984 (artículo 166), que establece que “las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo y el subsuelo”.

En el punto 3.4 expresa que teniendo claro que el aprovechamiento de los bienes de uso público solamente puede realizarse en virtud de permiso, concesión o licencia, las autoridades respectivas deberán estar atentas en cumplimiento del mandato constitucional de velar por el espacio público, que comprende los bienes de uso público, a obtener la restitución de los bienes de la Nación una vez se cumpla el término por el cual fueron concedidas, ejerciendo para el efecto las acciones legales pertinentes.

En los comentarios de la sentencia la Corte recuerda que

[...]

los bienes de uso público son imprescriptibles, inalienables e inembargables, según expresa disposición constitucional (art. 63 C.P.), y, en consecuencia, la ocupación temporal del bien a título precario ya sea en virtud de licencia, permiso o concesión, conforme a la ley, no confiere en ningún caso derecho alguno sobre el suelo ocupado, lo que significa que,

2 Corte Constitucional. Sentencia C-183 del 4 de marzo de 2003 (magistrado ponente: ALFREDO BELTRÁN SIERRA). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6.º, numeral 3, parcial, de la Ley 768 de 2002, “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

con mayor razón no se adquiere ningún derecho sobre el mismo en caso de detentación irregular de cualquier bien de uso público, por parte de particulares.

Del mismo modo, quien obtiene un permiso, licencia o concesión para levantar construcciones o edificaciones en bienes de uso público, habrá de atenerse a lo que en el respectivo acto que se lo concede se prevea en cuanto al destino de tales construcciones o edificaciones cuando expire el permiso, licencia o concesión, y, en todo caso, es claro que no podrá invocar derecho de retención sobre el bien de uso público para prolongar de esa manera la detentación del mismo, pues, se repite, el particular en esa hipótesis no tiene derecho alguno sobre el bien de uso público, ni aducir en ningún caso que se trata de mejoras a las que se refiere el Código Civil, pues no lo son de ese carácter dada la naturaleza de bienes de uso público sobre el cual han sido realizadas. Además, sería absurdo que la Nación que confiere la concesión, licencia o permiso, apareciera luego como deudora del particular para resultar gravada con el pago de mejoras como consecuencia de haber otorgado un derecho de ocupación temporal de un bien que conforme a la Constitución, sólo al Estado le pertenece. No resulta constitucionalmente admisible que aquel a quien se beneficia con la posibilidad de explotación económica de un bien de uso público mediante una ocupación temporal, se encuentre luego legitimado para obtener una contraprestación económica a cargo del Estado por construcciones o edificaciones que allí hubiere levantado, las cuales, como accesorias que son pertenecen al Estado.

Si eso es así, con respecto a construcciones o edificaciones o cualquier mejora levantada sobre bienes de uso público por quien obtuvo en su momento un título precario para ello, con mucha mayor razón ha de concluirse que quien no tiene título distinto a ser un detentador de facto, carece también de razón jurídica para impetrar el ejercicio de un derecho de retención o para reclamar previamente a la restitución del predio indemnización alguna, pues el origen vicioso de su ocupación no puede conferirle ningún derecho frente al Estado [cursivas añadidas].

Lo procedente, al vencimiento del permiso, licencia o concesión, es la restitución del bien de uso público con lo que a él accede, la que habrá de obtenerse mediante el ejercicio de las acciones legales pertinentes por la autoridad pública que corresponda, si el particular voluntariamente no lo restituye. Y, cuando se trate de detentadores de hecho, la autoridad pública no tiene alternativa diferente a la de cumplir con su deber de ejercer las acciones previstas en el ordenamiento jurídico para obtener la restitución de los bienes de uso público al Estado, incluido todo lo que accede a ellos.

En cualquiera de estas hipótesis, si el servidor público con competencia para el ejercicio de tales acciones las omite o dilata de manera injustificada, será responsable disciplinaria, penal y patrimonialmente conforme a la Constitución y la ley [cursivas añadidas].

– Sentencia T-1186/04^[3]

En el texto se alude en forma sucinta a lo pertinente a las playas marítimas, así:

3.2 Las playas marítimas son bienes de dominio público. Este punto que, en otras épocas pudo suscitar duros debates en nuestro país, en especial, cuando las grandes cadenas hoteleras internacionales o nacionales, establecidas en Colombia, quisieron que las autoridades les permitieran hacer uso exclusivo de las playas aledañas a sus hoteles, excluyendo de su uso y goce a personas distintas a las que estaban alojadas en sus habitaciones, fue claramente resuelto a favor del uso común de las playas, desde la perspectiva de que hacen parte del espacio público, y en virtud de ello, todas las personas pueden disfrutar de las mismas, con las restricciones propias de todo espacio público, en el sentido de que su uso no perturbe a los demás, ni que implique el abuso de los propios derechos (art. 95 de la Carta).

Más adelante agrega que

[...]

Este carácter de bien de uso público de las playas marítimas ha sido reiterado por la Corte en varias sentencias: T-095 de 1994, en la que señaló que las playas, como bienes de uso público, son inenajenables, inalienables, imprescriptibles e inembargables, según el texto del artículo 63 de la Constitución. En la sentencia T-605 de 1992, la Corte señaló que las playas marítimas “son bienes de uso público no susceptibles de apropiación por particulares. En este sentido, es ilícita la conducta de cualquier persona tendiente a apropiarse de porciones de playa mediante su cercamiento o prohibición de acceso.”

3.3 No estando entonces en discusión el carácter de bien de uso público de las playas marítimas, surge la siguiente pregunta ¿se pueden obtener permisos para su uso y goce por parte de los particulares?

La respuesta es sí, porque una cosa es la prohibición de la apropiación por los particulares del espacio público y otra, que no se puedan conceder permisos para su uso, de acuerdo con las regulaciones legales, sin que implique para el interesado algún título del suelo o del subsuelo, que son de la Nación (art. 332 de la Constitución)

3 Corte Constitucional. Sentencia T-1186 del 29 de noviembre de 2004 (magistrado ponente: ALFREDO BELTRÁN SIERRA). Se refiere a la restitución de espacio público en la playa del corregimiento de Taganga (Distrito de Santa Marta).

Para el caso de las playas marítimas, el órgano competente de suministrar tales autorizaciones es la Dirección General Marítima, de acuerdo con el Decreto ley 2324 de 1984. En efecto, el artículo 166 establece: “Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la Ley y a las disposiciones de este Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo.” El artículo 167 define qué se entiende por playa y el artículo 169 regula los requisitos para obtener concesiones para el uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar.

3.4 De otra parte, la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado el tema de la existencia del deber constitucional y legal en cabeza de las autoridades de preservar y garantizar el espacio público frente a los derechos fundamentales de las personas que, por alguna circunstancia, están utilizando el espacio público. La forma como se ha resuelto este asunto por parte de la Corte ha sido analizando en cada caso concreto la situación particular. Por ejemplo, si las autoridades han cumplido el debido proceso; si los afectados con la restitución del espacio público pueden invocar el principio de la confianza legítima; o si hay lugar a la reubicación, etc. Del análisis correspondiente, la acción de tutela, para estos casos ha prosperado o no. En otras palabras, no todas los procesos de restitución del espacio público utilizado por personas de escasos recursos, implican, per se, la violación de derechos fundamentales de los afectados, ni se adquiere por este mismo hecho el derecho a la permanencia o a la reubicación.

B. DEL CONSEJO DE ESTADO

– Sentencia 3100/01^[4]

Esta sentencia se refiere a un muro del Hotel Las Américas de Cartagena construido en un área de bajamar cuya demolición fue ordenada por la Dirección General Marítima. La parte Hotel Las Américas afirmaba que dicho muro se hallaba construido dentro de un terreno adquirido por compra.

En la sentencia se señala que

[...] La declaratoria de pertenencia sobre bienes de uso público no puede cambiar la naturaleza de éstos, la cual prevalece si así ocurre y, en caso de ser mediante una sentencia,

4 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 23 de marzo de 2001 (consejero ponente: MANUEL S. URUETA AYOLA). Actor: Inversiones Araújo Perdomo Ltda. Referencia: Apelación sentencia.

ésta recaerá sobre objeto ilícito, por cuanto dichos bienes están fuera del comercio y son imprescriptibles, según el artículo 2519 del Código Civil, en armonía con los artículos 58 y 63 de la Constitución Política. [...]

De entrada cabe decir que tales actos no tienen eficacia alguna respecto de playas y terrenos de baja mar, por ser ambos, bienes de uso público, como aparece reconocido en el artículo 166 del Decreto Ley 2324 de 1984, lo cual determina dos consecuencias que les restan todo valor jurídico frente a estos bienes, a saber: de una parte, los bienes de uso público “*no se prescriben en ningún caso*”, según lo dispone el artículo 2519 del C. C., y, de otra, son de la Nación, como lo señalaba el artículo 4 de la Constitución de 1886 y lo establece ahora el 102 de la actual Constitución Política [cursivas añadidas].

En efecto, el artículo 4 de la Constitución de 1886 disponía que “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación”, y el 102 de la actual señala que “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

A su turno, el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984, en desarrollo del precepto constitucional y en reconocimiento del carácter de estos bienes, entre otros, reza:

“Artículo 166.- Bienes de uso público: Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.”

Además, el carácter intransferible de los bienes de uso público, consagrado de modo general en diferentes preceptos, v. g. el artículo 2519 del C.C. y, de manera especial, en artículos como el transcrito 166 del Decreto 2324 de 1984, con relación a las playas y demás en él mencionados, fue elevado a canon constitucional en el artículo 63 del actual estatuto constitucional, a cuyo tenor “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

La Sala concluyó que

[...]

la decisión judicial y el acto contractual aducidos por la actora, no son oponibles en cuanto comprendan zona de playa y terrenos de bajamar, de suerte que si dentro de los linderos de los terrenos adquiridos por la sociedad actora quedó comprendida algún área que

esté constituida por playa o por terrenos de bajamar, el respectivo acto de enajenación no tiene eficacia alguna respecto de dicha área, por cuanto se entiende que ésta nunca ha salido del dominio de la Nación y, contrario sensu, nunca ha entrado al dominio de la actora, ni de quien pretendió transferírsela, por fuerza de las razones jurídicas y geopolíticas anotadas.

En consecuencia, si en la actuación administrativa de la Dimar se verificó que el muro que ordenó remover está construido en zona de playa, y en el proceso no se ha desvirtuado tal verificación administrativa, debe deducirse que dicha orden no está desconociendo la sentencia judicial, dado que no es oponible en cuanto al área en mención, y menos vulnera derechos adquiridos o de propiedad de la actora, por sustracción de materia, ya que no se pueden desconocer derechos que nunca han nacido a la vida jurídica. Tampoco se desconoció la cosa juzgada, por cuanto ésta no puede predicarse o consolidarse respecto de decisiones judiciales que por su objeto son inoponibles.

En estas circunstancias, en que la sentencia es inoponible en cuanto a zonas de playa, no cabe endilgarle a la Dimar que asumió funciones judiciales, ya que para hacer valer la condición de bien de uso público de las mismas, no requiere que se ejerza función judicial alguna. Bien puede hacerse en sede administrativa en uso de la potestad de vigilancia y control (policía administrativa) que sobre los bienes de uso público tiene el Estado, que en el caso se ejerce a través de la Dimar, por virtud de los numerales 26 y 27 del artículo 4° del Decreto 2324 de 1984, en concordancia con el 2° del mismo decreto, según los cuales, entre las funciones y atribuciones de esta institución están los de “26. Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción”. Y, “27. Adelantar y fallar las investigaciones por [...] construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos” a su jurisdicción.

– Sentencia del 8 de mayo de 2006^[5]

Dentro de las consideraciones de la Sala encontramos:

4.1. La restitución de bienes de uso público y, particularmente, la de terrenos de bajamar, ha sido regulada por diversos estatutos.

-
- 5 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 8 de mayo de 2006 (consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE). Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la actora Agromarina Tumaco Ltda. contra la sentencia del 6 de septiembre de 2002 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Nariño se inhibió para fallar de fondo la demanda incoada contra el Municipio de San Andrés de Tumaco.

El Código Nacional de Policía, en su artículo 132, confió a los alcaldes, en general, la restitución de los –bienes de uso público–, [...]

“Código Nacional de Policía. Artículo 132. *Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público*, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación ante el respectivo gobernador.”

El Decreto 2324 de 1984, por el cual se organiza la Dirección General Marítima (Dimar), en su artículo 5.º⁶, relaciona los terrenos de bajamar entre los bienes de uso público, y atribuye competencia a ésta autoridad para regular, autorizar y controlar la concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas «y demás bienes de uso público» en las áreas de su jurisdicción (numeral 21); asimismo, la faculta para fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción (numeral 27).

Posteriormente, la Ley 9ª de 1989 (por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes), dispuso, en cuanto concierne a este caso, lo siguiente:

-
- 6 “Artículo 5.º Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.”

- a. Relacionó los terrenos de bajamar como parte del espacio público de la ciudad (art. 5.º), desde luego los que estén situados dentro de su ámbito territorial;
- b. Estableció sanciones para la ocupación permanente de los bienes de uso público, en general (art. 66, literal d.); y sometió al control de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo tanto los actos sancionatorios como aquellos «mediante los cuales se ordena la suspensión de obra, y la restitución de vías públicas de que trata el Código Nacional de Policía» (art. 67).
- c. Facultó a los alcaldes para iniciar de oficio la acción encaminada a la restitución de los bienes de uso público, y concretamente, para expedir las órdenes de desocupación o lanzamiento (art. 69).

Atendidos estos preceptos, la Sala considera, primeramente, que los actos por los cuales se ordena la restitución del espacio público no son de naturaleza jurisdiccional, sino actos administrativos. Y dentro de esta categoría, no pueden reducirse a «decisiones proferidas en juicios de policía», sustraídas, estas sí, al control contencioso-administrativo por el artículo 82 inciso segundo CCA en razón de su carácter provisional y de defensa del statu quo mientras la justicia ordinaria decide.

En segundo lugar, la Sala considera que el control de legalidad en sede contencioso-administrativa, a que se refiere el artículo 66 de la Ley 9.^a comprende todos los actos por los cuales se decreta la restitución de bienes de uso público, y no apenas los actos de suspensión de obra o de restitución de vías públicas, cuya mención en dicho artículo se hace por vía de ejemplo, pues no existe razón que justifique diversos tratamientos a bienes de una misma categoría. Además, el artículo 132 CNP se refiere en general a la restitución de bienes de uso público.

4.2. Debe definirse también si la jurisdicción que tiene la Dirección Marítima y Portuaria sobre las zonas de bajamar, según el artículo 2.º del Decreto 2324 de 1984⁷ excluye o se contrapone a las facultades de los alcaldes para restituir bienes de uso público según la Ley 9.^a de 1989.

7 “Artículo 2.º Jurisdicción. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas supradyacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas [...]”

La Sala considera que una y otra atribución son concurrentes. En efecto, el Decreto 2324 de 1984, como norma especial, no se contrapone al artículo 69 de la Ley 9ª, norma general posterior que concede la misma facultad a los alcaldes. La Sala se ha pronunciado así:

– Por ello, entiende la Sala que lo dicho por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en el sentido de: “Específicamente para los bienes de uso público, el Código Nacional de Policía o Decreto-ley 1355 de 1970, establece una acción restitutoria que se ejerce ante los alcaldes, quienes, en ejercicio de la función de policía, procederán a dictar la correspondiente resolución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días; contra la misma procede el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación para ante el gobernador (ibídem, art. 132). Esta acción de amparo respecto de los bienes de uso público, tiene, desde luego, antecedentes en diversas normas de orden constitucional y legal. Entre las primeras es pertinente mencionar los artículos 4.º, 30 y 183 de la Carta Política de 1886 y entre las segundas, el artículo 208 de la Ley 4.ª de 1913, reglamentado por el Decreto 640 de 1973; de conformidad con este decreto, ‘es un deber de los alcaldes y gobernadores proceder de oficio, inmediatamente que tengan conocimiento de la ocupación que, en cualquier tiempo, se haya hecho de zonas de vías públicas, urbanas o rurales, a dictar las providencias conducentes a la correspondiente restitución’ (art. 5.º), disposición que es aplicable también ‘En el caso de restitución de los demás bienes de uso público’ (ibídem, art. 7.º). Por lo demás, el Código de Régimen Municipal expedido mediante el Decreto 1333 de 1986 dispone que toda ocupación permanente de las vías, puentes y acueductos públicos es atentatorio de los derechos del común, y los que en ellos tengan parte serán obligados a restituir, en cualquier tiempo que sea, la parte ocupada y un tanto más de su valor, además de los daños y perjuicios de que puedan ser responsables (ibídem, art. 170 inciso segundo), y asigna al personero la atribución de ‘demandar de las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público’ (ibídem, art. 139, regla 7.ª). (Sala de Consulta y Servicio Civil. 1995. Rad. 745)”, *no sirve de sustento para alegar la incompetencia de las Capitanías de Puerto y de la Dirección General Marítima para adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la recuperación de los bienes bajo su vigilancia*— [cursivas añadidas].

En definitiva, la Dimar tiene —como ha dicho la Sala— la potestad de recuperar mediante acto administrativo unilateral los bienes de uso público de su jurisdicción. Pero también la tienen los alcaldes respecto de los terrenos de bajamar situados dentro del espacio público de la ciudad, pues el artículo 5.º de la Ley 9.ª los incluye expresamente en dicho espacio; y el artículo 69 ibídem los habilita para decretar la desocupación o lanzamiento.

Lo expuesto en esa ocasión vale para los terrenos de bajamar.

El cumplimiento de las normas constitucionales y legales y el respeto a la jurisprudencia constituyen la parte medular de las acciones o estrategias que se deben adelantar para lograr un desarrollo sostenible de las áreas marinas y costeras del país, en primer lugar mediante una efectiva acción preventiva, que impida la ocupación ilícita de estos espacios y, en segundo término, asegurando la restitución por parte de las autoridades competentes de los bienes de dominio público en manos de detentadores de facto.

CAPÍTULO CUARTO

*Administración de las áreas marinas,
insulares y costeras de Colombia*

Este tema se refiere a la necesidad de contar con un aparato administrativo eficaz e idóneo para garantizar la protección del medio marino, insular y costero de Colombia.

Al efecto cabe recordar que al Presidente de la República, suprema autoridad administrativa, y a los ministros bajo la dirección del Presidente, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

La administración eficaz debe ajustarse al mandato del artículo 209 de la Constitución Política que reza así:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado [...].

La Ley 489 de 1998 que desarrolla el artículo antes mencionado se orienta entre otros aspectos a regular el ejercicio de la función administrativa y el funcionamiento de la administración pública. Así, el artículo 6.º de esta ley, en relación con el principio de coordinación, dice:

En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

El parágrafo del artículo añade que “A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso segundo del artículo 209 de la Constitución Política, se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector”.

Esta función administrativa incluye a los espacios marinos u oceánicos sobre los cuales ejerce soberanía o vigilancia y control el Estado colombiano y a una zona no bien determinada que se conoce como litoral, costa o ribera del mar en las áreas Pacífica, Caribe e insular de Colombia.

Así, pues, todas las entidades u organismos de la administración de una u otra manera tienen que cumplir funciones en este ámbito.

Para precisar el campo de acción del tema que nos ocupa, recordemos que el artículo 101 de la Constitución Política señala que

[...] Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación [...] *Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales [cursivas añadidas].*

En Colombia, a algunas de las entidades u organismos de la administración se les ha dado el carácter de autoridades ambientales encabezadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; en el ámbito regional, por las corporaciones autónomas regionales y las corporaciones de desarrollo sostenible; y en el territorial, por los departamentos y distritos o municipios. Pero es necesario repetir que si la Constitución impone el deber de asegurar el derecho al goce de un ambiente sano, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público.

I. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INVOLUCRADAS EN EL MANEJO Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO Y COSTERO - ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

En los distintos niveles de la administración central, regional, departamental y local encontramos, sin pretender ser exhaustivos en su presentación, los siguientes órganos:

A. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Y DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA (DIMAR)

Dentro de la estructura de este ministerio aparece como una dependencia la Dirección General Marítima (Dimar), que al tiempo es calificada como la autoridad marítima nacional. Su origen se remonta a 1971, cuando nació como la Dirección General Marítima y Portuaria, con amplias funciones de control de las comunicaciones marítimas y de la contaminación de las aguas jurisdiccionales.

Más adelante, en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por la Ley 19 de 1983, se expidió el Decreto-Ley número 2324 de 1984, por el cual se reorganizó la Dirección General Marítima y Portuaria como una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional. Para ser designado Director General Marítimo se requiere ser oficial de insignia de la Armada Nacional, en servicio activo.

El Decreto-Ley 2324 especifica que la jurisdicción de la Dimar llega hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar; puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes, cayos y los ríos en las áreas indicadas que especifica el decreto, entre ellos los que desembocan en el mar y se relacionan a continuación: río Magdalena, desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba; ríos Sinú, Atrato, Patía y Mira, desde un kilómetro antes de la iniciación de sus deltas incluyendo sus desembocaduras en el mar; y Canal del Dique, en el trayecto que une sus desembocaduras en la bahía de Cartagena hasta la desembocadura en la bahía de Barbacoas. Además, la Dimar ejerce jurisdicción sobre buques y artefactos navales de pabellón colombiano, más allá del límite exterior de la Zona Económica Exclusiva.

Esta norma agrega que las costas de la Nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción, en una extensión de 50 metros medidos desde la línea de la más alta marea y más alta creciente hacia adentro, también están sometidas a la Dirección General Marítima y Portuaria.

En virtud de la Ley 1.^a de 1991 se creó la Superintendencia General de Puertos y por tanto la Dirección General Marítima y Portuaria perdió la competencia respecto de los puertos y quedó a partir de entonces como Dirección General Marítima.

En el Decreto Ley 2324 de 1984 se consideran actividades marítimas relacionadas directamente con el tema ambiental, entre otras, las siguientes:

- El control del tráfico marítimo.
- La utilización, protección y preservación de los litorales.
- La investigación científica marina en todas sus disciplinas.
- Los sistemas de exploración, explotación y prospección de los recursos naturales del medio marino.
- La conservación, preservación y protección del medio marino.
- La colocación de cualquier tipo de estructuras, obras fijas o semifijas en el suelo o en el subsuelo marinos.

La Dirección General Marítima ejecuta la política del gobierno en materia marítima y tiene entre otras las siguientes funciones y atribuciones:

- Asesorar al Gobierno en la adopción de políticas y programas relacionados con las actividades marítimas y ejecutarlas dentro de los límites de su jurisdicción.
- Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino.
- Autorizar y controlar los permisos y concesiones en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.
- 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 su jurisdicción e imponer las sanciones correspondientes.
- Dirigir, controlar y promover el desarrollo de la marina mercante, la investigación científica marina y el aprovechamiento de los recursos del mar.
- Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas.
- Autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar

la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales por medio de las capitanías de puerto.

– Autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción.

– Asesorar al Gobierno sobre acuerdos, convenios y tratados internacionales en materia marítima y velar por su ejecución.

El Decreto-Ley 2324 reglamenta lo relativo a las concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar y exige para tal fin presentar solicitud formal de concesión ante la Dirección General Marítima, por intermedio de las capitanías de puerto, indicando ubicación y linderos del terreno o zona en que se quiere construir, así como su extensión. La solicitud debe acompañarse de los siguientes documentos:

1. Una certificación del alcalde o de la autoridad policiva correspondiente en la cual conste que el terreno sobre el cual se va a construir no está ocupado por otra persona; que no está destinado a ningún uso público, ni a ningún servicio oficial; y que la construcción proyectada no representa ningún inconveniente para la respectiva municipalidad.

2. Los planos de la construcción proyectada, levantados por personas o firmas autorizadas para estos fines.

3. Un concepto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o corporación autónoma regional en que se exprese que las explotaciones o construcciones para las cuales se solicita el permiso no son contrarias a las normas de conservación y protección de los recursos naturales renovables existentes en la zona.

4. Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en que conste que las explotaciones o construcciones que se pretende adelantar no interfieren los programas de desarrollo turístico de la zona.

5. Estudios de vientos, mareas, corrientes y profundidades, así como de constitución y resistencia de los suelos.

6. Certificación de la Superintendencia de Puertos y Transporte en la que se exprese que no existe ningún proyecto de instalaciones portuarias sobre dicho terreno o zona.

Y al conceder permisos se exigirá a los interesados comprometerse a:

1. Que al vencimiento del término por el cual se concede el permiso re-
viertan a la Nación las construcciones.

2. Que las construcciones se sujeten a las condiciones de seguridad, hi-
giene y estética que determinen los planos reguladores o las disposiciones de
la Dirección General Marítima.

3. Reconocer que el permiso no afecta el derecho de dominio de la Nación
sobre los terrenos, ni limita en ningún caso el derecho de ésta para levantar
sus construcciones en cualquier sitio que considere conveniente.

B. CAPITANÍAS DE PUERTO

A nivel regional, la Dirección General Marítima actúa por medio de las capi-
tanías de Puerto y en tal virtud, según el artículo 178 del decreto en mención,
los capitanes de puerto deben hacer respetar los derechos de la Nación en las
zonas bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima, impidiendo su
ocupación de hecho. Estos mismos funcionarios deberán enviar a la Direc-
ción General Marítima un informe pormenorizado sobre las construcciones
particulares que existan en tales terrenos con indicación de las personas que
los ocupan y su alineación, con el objeto de solicitar que se inicien las acciones
del caso para recuperar dichos bienes.

En este caso, el Decreto 1561 de 2002, que modifica la estructura del Mi-
nisterio de Defensa Nacional, entre las funciones del Director de la Dirección
General Marítima señala en el artículo 2.11 la de *dictar fallos de instancia* en los
casos de fallos de primer grado dictados por los capitanes de puerto acerca de
siniestros marítimos, *construcción u ocupación de bienes de uso público* y violación
a las normas de marina mercante.

La Dimar debe contar con una base actualizada del inventario de las
ocupaciones, de los ocupantes y del estado en que se encuentran los distintos
procesos de recuperación o restitución.

I. ASESORÍA CIENTÍFICA Y TÉCNICA

Dentro de la estructura orgánica de la Dirección General Marítima se en-
cuentran las siguientes entidades, que le brindan asesoría científica y técnica
para el cumplimiento de sus funciones:

– El Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH), con sede en Cartagena. Sus funciones se relacionan principalmente con la tarea de elaborar proyectos de investigación para el estudio y solución de problemas y actividades marinas.

– El Centro de Control de Contaminación Marina del Pacífico (CCCCP), con sede en Tumaco. Tiene como funciones estudiar y ejecutar proyectos de investigación y evaluación de contaminación marina en el área del Pacífico colombiano y contribuir a los programas generales de preservación y conservación del medio marino.

Dentro de la estructura de la Dirección General Marítima también existe la División de Litorales e Investigaciones Marinas. Corresponde a esta División, entre otras tareas, proponer al director general de la Dirección General Marítima la adopción de políticas y técnicas para el manejo, control y administración de la zona costera.

Por otra parte, al tratar del apoyo de las Fuerzas Armadas para la protección y defensa del medio ambiente, en el artículo 103 la Ley 99 de 1993 establece que la Armada Nacional tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, el seguimiento y la evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino; y dependiente de la Armada Nacional, al Cuerpo de Guardacostas, dotado con modernos sistemas electrónicos de vigilancia y localización en las estaciones terrestres para el cubrimiento de los litorales del Caribe y el Pacífico, y con unidades aptas para operar en aguas interiores y en el mar jurisdiccional, le corresponde la función de seguridad marítima mediante la represión del delito en el mar, el control de la preservación del medio ambiente marino así como las operaciones de búsqueda y rescate.

C. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Conviene recordar que la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional la protección de las riquezas naturales y culturales de la Nación, atribuyó al Estado el deber de garantizar un ambiente sano, proteger las áreas de

especial importancia ecológica y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y señaló que el manejo ambiental del país debe ser descentralizado, democrático y participativo.

Por esta razón, mediante la Ley 99 de 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente (hoy, mediante el Decreto 216 de 2003, reestructurado como Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental (Sina).

Según la ley, el Ministerio es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables y, como tal, le corresponden como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible mediante la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral.

Específicamente respecto de las aguas marinas y zonas costeras, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cumple las siguientes funciones:

- Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las reglas y los criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio *y de los mares adyacentes*, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

- Regular la conservación, preservación, el uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos y de las costas y playas.

- Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas a que se sujetarán los convenios y concesiones del caso y los usos compatibles con esos mismos bienes.

- Fijar, de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponibles, las especies

y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, con base en los cuales el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) –hoy integrado al Incoder luego de la reforma del 2003– expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento.

1. MANEJO INTEGRADO DE ZONAS COSTERAS (MIZC)

A finales del año 2000, el Ministerio del Medio Ambiente presentó el documento *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*, en el que resalta la necesidad de adelantar la ejecución de planes de manejo costero con una visión a largo plazo, para superar el manejo que se le venía dando en el cual los esfuerzos se orientaban a la búsqueda de una rentabilidad a corto plazo.

Para ello se propuso una metodología tendiente a armonizar la participación de las distintas entidades responsables de la administración de estas zonas brindándoles además apoyo científico. Se planteó entonces trabajar dentro del concepto de manejo integrado de zonas costeras (MIZC) como un proceso holístico, continuo, dinámico, participativo y construido bajo consenso, coordinando en ello la labor de las entidades pertinentes nacionales, regionales y locales.

El documento indica que existe consenso sobre las directrices del MIZC, así:

- *Propósito*: El MIZC busca guiar el desarrollo de las áreas costeras de una forma ecológicamente sostenible.

- *Principios*: Los programas de MIZC deben estar guiados por los Principios de Río, con énfasis sobre los principios de igualdad entre generaciones, el precautelatorio y el de que “el que contamina paga”. Además, el MIZC debe tener una naturaleza interdisciplinaria y holística.

- *Funciones*: El MIZC pretende preservar y proteger la productividad y la diversidad biológica de los ecosistemas costeros y mantener sus valores, promover un desarrollo económico racional y una utilización sostenible de los recursos oceánicos y costeros, y facilitar la resolución de conflictos en la zona costera.

- *Integración espacial*: Los programas de MIZC abarcan las áreas costeras y se extienden hacia el mar para incluir las aguas costeras que afectan las tierras

de la zona costera. Además, los programas de MIZC deben incluir el área del océano bajo la jurisdicción nacional (zona económica exclusiva), sobre las cuales los gobiernos tienen responsabilidades de administración bajo la Convención del Derecho del Mar.

– *Integración vertical y horizontal*: La meta básica del MIZC es superponerse a la fragmentación sectorial e intergubernamental que existe hoy en los esfuerzos de manejo costero. Para esto los mecanismos institucionales para la efectiva coordinación entre los múltiples niveles de gobierno que operan en la zona costera son fundamentales. Como resultado, el proceso de MIZC se verá fortalecido y racionalizado. De una gran variedad de opciones, los mecanismos de coordinación y armonización deben ser moldeados para encuadrar perfectamente dentro del contexto específico y único de cada gobierno nacional.

– *El uso de la ciencia*: Debido a las incertidumbres y complejidades que existen en la zona costera, el MIZC se debe construir con base en la mejor ciencia (natural y social) disponible. Técnicas como estudios de riesgo, evaluación económica, estudios de vulnerabilidad, valoración de recursos, análisis de costo-beneficio y monitoreos deben ser la base imprescindible del proceso de MIZC.

En otro punto, el documento citado se refiere a *Colombia y el manejo de las zonas costeras*, considerando que la planificación integrada de dichas zonas debe aceptarse como una parte ampliada e integral de la planificación y el ordenamiento físico territorial tradicional.

El Documento trae una definición de la zona costera:

Se define la Zona Costera Colombiana como una entidad geográfica del territorio nacional definida y separada con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra.

En ella se desarrollan actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario y la explotación minera y se dan asentamientos urbanos e industriales muy importantes; es un recurso natural único, frágil y limitado del país que exige un manejo adecuado para asegurar la conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de su población.

Asimismo, el documento recuerda que el artículo 1.º del Decreto 389 de 1931 define la costa nacional como una zona de 2 km de ancho paralela a la línea de las más altas mareas. Este concepto es ratificado por el Decreto-Ley 2324 de 1984 en el artículo 163, así como por el Decreto 2663 de 1994 en el artículo 20.

2. APOYO CIENTÍFICO Y TÉCNICO

El apoyo científico y técnico que recibe el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en cuestiones marinas y costeras deriva principalmente de las entidades científicas adscritas y vinculadas al él, principalmente el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (Invemar) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).

El Invemar tiene a su cargo la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de los ecosistemas costeros y oceánicos del país. El Invemar emite conceptos técnicos sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y presta asesoría y apoyo científico y técnico al Ministerio, a las entidades territoriales y a las corporaciones autónomas regionales.

El Invemar presenta un informe anual del estado de los ambientes marinos y costeros en Colombia. Este informe compila una base de información y los avances en el conocimiento de los ecosistemas marinos y costeros del país, sus recursos asociados y los usos de ellos, con el propósito de contribuir a la toma de decisiones sobre la riqueza que posee el país en sus mares y costas. Conveniría que además señalara los lineamientos para la prevención y corrección de los daños que sufren dichos ecosistemas.

El informe de 2006 presenta el estado del conocimiento del medio ambiente abiótico y dentro de este tema, en especial, la calidad de las aguas marinas y marino-costeras. En otro capítulo presenta el estado de conocimiento de los arrecifes coralinos, de los manglares, de los pastos marinos, de los litorales rocosos, de los fondos blandos y de la diversidad de especies marinas.

El Invemar adelanta además un programa de investigación, evaluación, prevención, coordinación, reducción y control de fuentes terrestres y marinas

de contaminación del mar. Los resultados de este estudio se presentarán para que sean una guía determinante para el desarrollo de medidas de prevención, control y rehabilitación de los ecosistemas marinos y costeros afectados por la contaminación. Esta investigación parte de un diagnóstico, señala unos objetivos del programa y establece un plan de acción que viene del año 2004 y se extiende hasta el año 2014.

El Invemar también participa en programas de política internacional como el programa holandés sobre cambio climático y otro sobre manejo integrado de zonas costeras (MIZC).

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuenta también con el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), que tiene como objeto específico realizar y divulgar estudios e investigaciones científicas relacionados con la realidad biológica, social y ecológica del litoral del Pacífico y del Chocó biogeográfico.

D. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAESPNN)

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial según el Decreto 216 de 2003, está encargada del manejo y la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en tal virtud ejerce, entre otras funciones, la de otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados a las áreas de dicho sistema y la de emitir conceptos para el Ministerio en materia de otorgamiento de licencias ambientales que afecten o puedan afectar las áreas del sistema en mención.

Esto es muy importante en el caso de los parques cuyas áreas o partes de ellas se encuentran en zonas marinas y costeras.

En relación con la reserva y alindación de áreas que integrarán parques nacionales naturales, el Decreto 622 de 1977 establece que antes de efectuarse la reserva se requiere el concepto de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, concepto que debe someterse a la aprobación del gobierno nacional.

E. CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES DE LOS DEPARTAMENTOS LITORALES

Las corporaciones autónomas regionales de los departamentos litorales tienen funciones relacionadas con el medio marino y costero tales como:

- Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Inversiones o por el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como los del orden regional que les hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

- Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como de otras actividades, proyecto o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental.

Prevía declaratoria favorable de viabilidad ambiental de la corporación autónoma regional de la respectiva jurisdicción, la Dirección General Marítima, como autoridad marítima nacional, tiene la función de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones para la ocupación temporal de playas y terrenos de bajamar.

Recordemos que otras de las tareas fundamentales de las corporaciones autónomas regionales son participar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial y asesorar a los municipios que las integran en la definición de los planes y proyectos de desarrollo ambiental.

Sobre las zonas costeras colombianas ejercen jurisdicción las siguientes corporaciones:

En la costa Caribe continental:

- Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira)
- Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag)
- Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA)
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique)
- Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre)

- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)
- Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá (Corpourabá)

En la costa Caribe insular:

- Corporación para el Desarrollo Sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina)

En la costa del Pacífico:

- Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)
- Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC)
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)
- Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)

Tienen igualmente jurisdicción sobre estas áreas los departamentos y municipios litorales.

Mediante la Ley 768 de 2002 se adoptó un régimen político, administrativo y fiscal de los distritos: portuario e industrial de Barranquilla; turístico y cultural de Cartagena de Indias; y turístico, cultural e histórico de Santa Marta.

A esos distritos especiales la Ley 768 les señala competencias ambientales dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital igual a la atribuida a las corporaciones autónomas regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Para tal fin, los respectivos concejos distritales, a iniciativa del alcalde, crearán un establecimiento público que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

La ley señalada establece además la creación del Área Metropolitana del Litoral Caribe de la que formarían parte los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta y los municipios y entidades territoriales que estén localizados dentro de la franja litoral existente entre los tres distritos mencionados.

I. PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL (PGAR)

Según el Decreto 1200 de 2004, el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las corporaciones autónomas regionales para el área de su jurisdicción, que permite orientar

su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones.

Las corporaciones autónomas regionales tienen la responsabilidad de formular el PGAR en coordinación con las entidades territoriales de su jurisdicción y los representantes de los diferentes sectores sociales y económicos de la región. A su vez, las entidades territoriales deberán considerar las líneas estratégicas definidas en el Plan de Gestión Ambiental Regional en la formulación o ajuste de los planes de ordenamiento territorial de que trata la Ley 388 de 1997, así como en sus planes de desarrollo.

F. COMISIÓN COLOMBIANA DEL OCÉANO (CCO)

La Comisión Colombiana del Océano, según el Decreto 347 de marzo de 2000, reemplazó a la Comisión Colombiana de Oceanografía creada en 1969 y funciona con carácter permanente como órgano intersectorial de asesoría, consulta, planificación y coordinación del Gobierno en materia de la Política nacional del océano y de los espacios costeros y sus diferentes temas conexos estratégicos, científicos, tecnológicos, económicos y ambientales relacionados con el desarrollo sostenible de los mares colombianos y sus recursos.

Son funciones de la Comisión, entre otras:

- Proponer al gobierno nacional la Política nacional del océano y de los espacios costeros para su administración y desarrollo sostenible, efectuando la coordinación interinstitucional e intersectorial necesaria, y recomendar al gobierno el plan de acción para implementar la citada política.

- Diseñar e implementar estrategias para articular las políticas sectoriales del uso y aprovechamiento de los espacios oceánicos y costeros y sus recursos, con la política ambiental, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La Comisión está integrada por el Vicepresidente de la República—quien la preside— y forman parte de ella los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo, Minas y Energía, Educación, Transporte; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Comandante de la Armada Nacional, el Director de la Dimar, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de Colciencias, el Presidente

de la Asociación Colombiana de Universidades y dos delegados del Presidente de la República, uno por el sector productivo marino y otro como representante de las organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental.

La CCO está relacionada con la Comisión Oceanográfica Intergubernamental con sede en París, que es un organismo de la Unesco encargado de la expansión del conocimiento y la investigación oceanográficos, la observación sistemática del océano, el desarrollo y la transferencia de tecnología en estos campos y la capacitación y el entrenamiento al respecto.

La Comisión tiene una Secretaría Ejecutiva con carácter permanente, ejercida por el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de la Armada Nacional, para coordinar los aspectos técnicos y administrativos propios de su funcionamiento. El secretario ejecutivo debe ser un oficial superior de la Armada Nacional en servicio activo, formado en una de las ramas de las ciencias del mar, nombrado por el Comandante de la Armada Nacional.

G. COMITÉS TÉCNICOS DE LA CCO

La Secretaría Ejecutiva ha conformado diversos comités técnicos nacionales para atender temas propios de la Comisión. En la actualidad existen los siguientes comités:

– *Comité de Alerta contra Tsunamis*

El trabajo de este comité resulta más importante después del catastrófico *tsunami* que se presentó en el océano Índico el 26 de diciembre de 2004 y que asoló grandes áreas de Asia y África, donde causó la muerte de más de 250.000 personas y daños materiales incalculables, especialmente en los espacios marinos y costeros de la región.

Algunos científicos en ciencias del mar no descartan la posibilidad de que este fenómeno se presente en otras áreas como el Caribe y que, como ya ha sucedido, se repita con consecuencias sobre zonas del Pacífico colombiano.

– *Comité para el Estudio del fenómeno de El Niño*

El objetivo de este comité se orienta a integrar los diversos esfuerzos y capacidades de las instituciones nacionales, para mitigar en el país los impactos ambientales y socioeconómicos derivados de los fenómenos de El Niño, La Niña y la variación de la presión atmosférica medida a nivel del mar sobre una amplia zona del Pacífico Tropical y Central conocida como Oscilación del Sur.

– *Comité para la Prevención de la Contaminación Marina*

Este comité, coordinado por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), ha presentado un informe de desarrollo del *Programa nacional de investigación, evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar*¹. Dicho programa tiene como objetivo general proteger la salud humana, reducir la degradación del medio marino, promover la rehabilitación de áreas prioritarias y la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos marinos y costeros, y mantener la productividad de la biodiversidad marina.

El programa tiene como primer elemento el diagnóstico nacional de la problemática ambiental marina y costera de Colombia.

Según el inventario y la caracterización de fuentes de contaminación del medio marino y costero en la costa Caribe, se facilitan los procesos de acumulación de contaminantes por el hecho de ser un mar cerrado, de aguas localmente someras, más tranquilo y donde rara vez la marea sube más de 60 centímetros. Además, se presentan en esta región, incluyendo el área insular del archipiélago de San Andrés y Providencia, procesos de poblamiento e industrialización acelerados y, en la mayoría de los casos, sin control.

En este aspecto es muy ilustrativo el proceso de urbanización de estratos altos que se manifiesta en proyectos y planes de construcción de grandes condominios de casas y edificios de apartamentos en la playa, tal como está

1 J. GARAY et ál. *Programa nacional de investigación, evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar*, Santa Marta, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (Invemar), 2004.

ocurriendo especialmente en los alrededores de Cartagena y más concretamente en las playas que se encuentran hacia La Boquilla y aún más adelante hacia Punta Canoas y en la isla de Barú. En otros casos la ocupación de zonas costeras deriva del desplazamiento de población por razones del conflicto armado interno que sufre el país.

El informe agrega que el río Magdalena, la mayor arteria fluvial del país, desemboca en el Caribe luego de recoger desechos y sedimentos de las principales ciudades y centros de producción económica de la zona andina, donde se concentra el mayor volumen de las actividades productivas; señala también que las descargas municipales, industriales, agrícolas y los vertimientos de residuos oleosos de la actividad marítima y portuaria, así como la actividad petrolera, son importantes fuentes generadoras de contaminación y deterioro de las aguas del Caribe y ocasionan la presencia de tóxicos orgánicos, metales pesados, sólidos suspendidos, microorganismos patógenos y nutrientes.

Este mismo informe señala que las aguas servidas urbanas son el mayor contaminante que afecta el medio marino y costero del Caribe colombiano. Como ejemplo señala que en Cartagena existen unos 620 establecimientos comerciales, 29 de los cuales son productores de efluentes líquidos en volúmenes significativos, que en la mayoría de los casos se arrojan a la bahía sin previo tratamiento.

El informe señala asimismo que en el Caribe colombiano existen 105 muelles en los siete principales puertos y se calcula que aproximadamente unos 7.970 buques arriban anualmente a estos puertos, movilizand o un promedio anual de carga de aproximadamente 26 millones de toneladas. Esta actividad marítima produce residuos oleosos que son botados en algunas ocasiones a las zonas costeras por no disponer los puertos colombianos de infraestructura para recepción, manejo y disposición final de aquellos, incluyendo los generados por las embarcaciones de cabotaje y algunos buques de tránsito internacional que en algunos casos ocasionan, por diversos motivos, accidentes como el ocurrido por las averías que sufrió un buque en cercanías al canal de acceso a la bahía de Cartagena en marzo de 2005.

Asimismo las actividades mineras, especialmente en el campo del carbón, y su movilización a través de muelles en distintos puertos del Caribe han ocasionado graves impactos ambientales en esta área. También causa alarma

el manejo del plan de exploración y explotación de hidrocarburos que se pretende realizar en la franja que recientemente se ha considerado para dichos efectos en la zona norte del Caribe colombiano.

En la costa Pacífica, según el informe, los ríos son las principales vías de entrada de residuos orgánicos tóxicos, metales pesados, sedimentos, microorganismos y nutrientes a los ambientes marino y costero de la región.

Las descargas de residuos líquidos de las actividades industriales en esta región se concentran especialmente en Buenaventura y Tumaco. Actividades como el procesamiento de alimentos (pescado y mariscos), la explotación y el tratamiento de madera y los residuos químicos de la explotación minera (especialmente el mercurio utilizado en la explotación del oro) representan los mayores problemas de contaminación de este sector.

El mar y las costas del Pacífico colombiano también han sido afectados por derrames de petróleo como consecuencia de varios siniestros marítimos. En Tumaco, por ejemplo, han ocurrido varios derrames de proporciones importantes que han impactado significativamente el medio marino y costero. Entre los más recientes tenemos: en 1976 el naufragio del buque-tanque *Saint Peter*; y en 1998 la ruptura del oleoducto transecuatoriano en el vecino país, que ocasionó el derrame de 15.000 barriles de crudo que afectó la zona desde Cabo Manglares hasta Sanquianga.

– *Comité Nacional para el Manejo Integrado
de los Espacios Oceánicos y Costeros*

Desde junio de 2004 se estableció este comité, que tiene entre sus funciones proponerle a la CCO las políticas y estrategias de desarrollo marítimo y costero de carácter nacional, y sirve también como espacio para la búsqueda de consensos en la adopción y ejecución de esas políticas.

– *Comité de Cultura Marina*

Este comité tiene como objetivo contribuir a la expansión de la conciencia marítima, entendida como “el conjunto de conocimientos, imágenes, experiencias, actitudes y valoraciones acerca del mar y las áreas litorales, de sus

recursos y potencialidades”, para que todos participemos en su protección y adecuado aprovechamiento.

– *Comité Jurídico Interinstitucional*

Este comité jurídico pretende estudiar las modificaciones necesarias para armonizar el marco jurídico que regula las actividades en el océano y en los espacios costeros e insulares.

Considero que uno de los principales temas a su cargo debe ser el de estudiar a fondo un proyecto de Ley de Costas o como quiera llamarse, que defina en primer lugar el espacio que abarca la zona marítimo-terrestre del país, es decir, hasta dónde llega el dominio público y hasta dónde puede llegar la propiedad privada en dicha zona.

Ahora bien: recordemos que en todo caso la propiedad privada está condicionada por la función social y ecológica que debe cumplir, que se manifiesta entre otras en sucesivas servidumbres y limitaciones legales en función de su proximidad a la ribera del mar.

Asimismo considero que otro aspecto que tendrá que estudiar este comité será el relativo al marco institucional para definir si es suficiente el existente o si éste requiere de profundas modificaciones que deriven, por ejemplo, en el fortalecimiento de una entidad como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para atender este campo en una primera etapa o si finalmente resultaría conveniente la creación de un Ministerio del Mar que tuviera a su cargo estas trascendentales cuestiones.

Además es indispensable pensar, diseñar e implementar estos comités en los ámbito regional y local, que actúen en coordinación con el nivel nacional.

H. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

I. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER)

Mediante la Ley 135 de 1961 se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), entidad que fue suprimida por Decreto 1292 del 21 de

mayo de 2003 y reemplazada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) mediante el Decreto 1300 de 2003. Este instituto es un organismo adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La Ley 135 de 1961 señaló como objeto del Incora reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal; y señalaba igualmente que tenía como objeto asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales. Recordemos que en esta época no existía el Inderena, entidad que fue creada en 1968.

Al Incora, como entidad ejecutora de lo prescrito por la Ley 135 de 1961, le fueron asignadas, entre otras, las siguientes funciones:

- Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas.

- Tomar, en nombre del Estado, las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, lo mismo que adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6.º de la Ley 200 de 1936.

- Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la propiedad privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales.

- Diversas funciones relacionadas con la protección y la conservación de las riquezas forestales y recursos naturales en general de la Nación.

La Ley 160 de 1994 reitera el objeto de reformar la estructura social agraria para eliminar y prevenir la excesiva concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y desarrolla la Constitución Política de 1991 que consagra en su artículo 82 que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, y en el artículo 63 señala que los

bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El Incoder mantiene en esencia las funciones señaladas al Incora en la Ley 135 de 1961 que en el artículo 12 define procedimientos separados para el deslinde, la clarificación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad estatal o privada y la recuperación de los terrenos del Estado indebidamente ocupados por particulares, como se ordena en los numerales 14, 15 y 16, así:

Recuperación

14. Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y llevar a cabo las diligencias y expedir las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado.

El artículo 9.º del Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994, trata de los baldíos inadjudicables y señala que estos son los que se encuentren en las siguientes circunstancias:

1. Los aledaños a los parques nacionales naturales. Dentro de la noción de aledaño quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo parque nacional natural.
2. Los situados dentro de un radio de cinco kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.
3. Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos de su explotación económica.
4. Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado.

El capítulo x del Decreto 2664 de 1994 señala el procedimiento para la recuperación de baldíos indebidamente ocupados e indica entre las causales la relacionada con las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables o se hallen reservadas y destinadas para cualquier servicio o uso público. El

procedimiento termina con una decisión final mediante resolución motivada. El gerente general del Instituto ordenará, si fuere el caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados.

La Ley 160 de 1994 agrega a este procedimiento una acción de revisión en única instancia ante el Consejo de Estado.

Clarificación

15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

El procedimiento de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad a que hace relación el capítulo x de la Ley 160 de 1994 es reglamentado por el Decreto 2663 de 1994 en su capítulo II, artículos 2.º y siguientes, proceso que culmina con una resolución final que sólo podrá declarar, según el artículo 16:

1. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario del Estado, en los términos de los artículos 13 y siguientes del Decreto 059 de 1938.

2. Que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.

3. Que se acreditó propiedad privada, por la exhibición de un título, o una cadena de títulos, debidamente inscritos, otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

4. Que los títulos aportados son insuficientes, porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble.

5. Que los títulos aportados se refieren a bienes no adjudicables, o que se hallan reservados, o destinados a un servicio o uso público.

6. Que la superficie de los terrenos objeto del procedimiento excede la extensión legalmente adjudicable.

A lo largo de 45 años, el Incora –hoy Incoder– ha adelantado, entre otros, los siguientes procesos administrativos de clarificación de la propiedad:

– Terrenos correspondientes a las islas del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

– Terrenos que corresponden a las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

– Terrenos de la isla de Barú.

Deslinde:

16. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares. También podrá efectuar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras, para los fines previstos en el artículo 48 de la presente ley.

Este procedimiento se aplica con el fin de delimitar las tierras de propiedad de la Nación frente a las de los particulares, quienes por lo general las ocupan y aprovechan con la pretensión de apropiarse de esos bienes. Por tal razón, una vez culminados los trámites de deslinde y siendo favorable la decisión al Estado, es necesario adelantar los de recuperación de esos terrenos.

Los bienes de propiedad nacional, objeto del procedimiento de delimitación o deslinde son, entre otros, los siguientes:

– Los bienes de uso público, como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales.

– Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas por particulares con título legítimo.

– Las costas desiertas de la República no pertenecientes a particulares.

– Las islas marítimas que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de un título legítimo traslativo de dominio.

– Las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas.

– Los lagos, ciénagas, lagunas y pantanos de propiedad nacional.

– Las tierras recuperadas o desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.

– Las sabanas y playones comunales.

– Los bosques nacionales.

Y el Decreto reglamentario 2663 de 1994 señala en el capítulo IV el procedimiento de deslinde de tierras de propiedad de la Nación.

Para efectos de su aplicación, el decreto presenta unas definiciones importantes, entre ellas las que interesan para el tema que se está tratando:

– *Costa nacional*: una zona de dos kilómetros de ancho y paralela a la línea de la más alta marea.

– *Playa marítima*: zona de material no consolidado que se extiende hacia la tierra, desde la línea de la más baja marea, hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.

– *Terrenos de bajamar*: los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja.

No hay una definición precisa de la naturaleza jurídica de la franja de dos kilómetros denominada costa nacional. Hasta ahora está claro, según lo define el Decreto-Ley 2324 de 1984 en su artículo 166, que son bienes de uso público (entre otros elementos que componen la costa nacional): las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas que por tanto son intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce según la ley y las disposiciones del decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni sobre el subsuelo.

Asimismo el artículo 20 del Decreto 2663 de 1994 expresa que serán objeto de delimitación o deslinde, entre otros, los siguientes bienes de propiedad nacional:

– Los bienes de uso público como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como sus lechos [...]

– Las costas desiertas de la República no pertenecientes a particulares por título originario o título legítimo traslativo de dominio.

– Las islas ubicadas en uno u otro mar pertenecientes al Estado, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de título legítimo traslativo de dominio.

La providencia motivada que ponga fin al procedimiento de deslinde delimitará el inmueble de propiedad de la Nación por su ubicación, área y linderos técnicos, deslindándolo así de los terrenos de propiedad privada.

Ahora bien: es indispensable y urgente verificar en qué medida el Estado, por medio de la entidad correspondiente –Incoder, antes Incora– ha procedido a deslindar los terrenos de propiedad de la Nación y a la delimitación y recuperación de los indebidamente ocupados dentro de las áreas marinas, insulares y costeras de la Nación.

Estos procedimientos debe adelantarlos el Incoder con el concurso de la Dirección General Marítima y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El número de casos en que se ordena el deslinde de predios por parte del Incora en todo el país, entre los años 1961 y 2001, es insignificante:

Número de predios	Área total
29	53.143 hectáreas 5.757 m ² ²

Señalamos algunos procesos administrativos de deslinde de áreas marinas, insulares y costeras:

– Terrenos desecados a orillas del río Magdalena y paralelos a la vía 40 de Barranquilla, proceso sobre cuya culminación el investigador aún no tiene noticias.

– Terrenos de uso público correspondientes a parte de las playas marítimas de Arroyo Grande, la antigua isla Cascajo y los terrenos baldíos adyacentes que conforman parte de la zona de acreción sedimentaria, ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande, jurisdicción del municipio de Cartagena, Departamento de Bolívar. El Incora, mediante Resolución 03690 de 1995, delimitó los bienes de uso público en relación con el área denominada Isla Cascajo.

El deslinde de estos terrenos se hizo mediante la Resolución 03690 del 3 de noviembre de 1995. Sería preciso verificar qué ha ocurrido luego.

Además de las funciones detalladas anteriormente, hoy además el Incoder cumple con la vigilancia y regulación de la actividad pesquera que cumplía anteriormente el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

2 Información reportada por las regionales a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del Incora. *Colombia tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001.*

I. MINISTERIO DE TRANSPORTE

El Ministerio Transporte debe presentar al Conpes, para su aprobación, cada dos años, los planes de expansión portuaria que, entre otros aspectos, señalarán las regiones en que conviene establecer puertos para reducir el impacto ambiental y turístico de éstos, y para tener en cuenta los usos alternativos de los bienes públicos afectados por las decisiones en materia portuaria. Los planes, sin embargo, no se referirán a localizaciones específicas.

I. SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

Adscrito al Ministerio de Transporte se encuentra un organismo administrativo y técnico denominado Superintendencia de Puertos y Transporte.

La Ley 1.^a de 1991 creó la Superintendencia General de Puertos, hoy Superintendencia de Puertos y Transporte, encargada de intervenir en la actividad portuaria, pública y privada, con el propósito de planificarla y racionalizarla.

En virtud de la concesión portuaria, la Nación, por intermedio de esta Superintendencia, permitía que una sociedad portuaria ocupara y utilizara en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquéllas o éstos, para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación a favor de la Nación y de los municipios o distritos donde existieran instalaciones portuarias. Hoy esta función está a cargo del Instituto Nacional de Concesiones (Inco) (Decreto 1800 de 2003).

A mediados del año 2003 se creó este instituto como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Transporte, con el objeto de planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, *marítimo*, *férreo* y *portuario*.

Los interesados en una concesión portuaria harán la petición respectiva que debe llenar, entre otros, los siguientes requisitos: precisar la ubicación, los linderos y la extensión del terreno que se pretende ocupar con las construcciones y las zonas adyacentes de servicio y presentar estudios preliminares sobre el impacto ambiental del puerto que se desea construir, comprometiéndose

a realizar estudios detallados si se les aprueba la concesión y a adoptar las medidas de preservación que se les impongan.

Aprobada la concesión se expedirá una resolución en la que indicarán los términos en los que se otorga, entre ellos los relativos a las garantías y las demás condiciones de conservación sanitaria y ambiental a que debe someterse la sociedad portuaria a la que se haya otorgado la concesión.

J. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Este ministerio tiene relación con la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos en zonas marinas y costeras.

Exploración costera y submarina es la que se hace en las playas marítimas, en aguas jurisdiccionales o en la plataforma continental por métodos geológicos, geofísicos u otros, incluyendo el método sísmico para descubrir y localizar petróleo, gas u otros minerales.

El artículo 182 del Decreto-Ley 2324 de 1984 señala que para adelantar trabajos de exploración costera y sísmica submarina en las playas marítimas, en el mar jurisdiccional o en la plataforma continental de la República se requiere permiso de la Dirección General Marítima, previo concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Código de Minas (Ley 685 de 2001) establece, respecto de la minería marina, las normas que regulan la exploración y explotación de minerales en el lecho y el subsuelo correspondiente a los espacios marinos sobre los cuales ejerce jurisdicción el Estado colombiano.

La presunción legal de la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado sobre los recursos minerales de que trata este código incluye los yacientes en el fondo y en el subsuelo de los espacios marinos jurisdiccionales.

Las actividades de exploración y explotación de minerales en los espacios marinos jurisdiccionales se harán mediante contrato de concesión.

A su vez, las propuestas de concesión para explorar y explotar minerales en las playas y espacios marítimos jurisdiccionales requieren concepto favorable de la Dirección General Marítima Dimar y deberán ceñirse a los términos

de referencia y a las guías ambientales durante la exploración y disponer de la correspondiente licencia ambiental para la explotación.

K. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

El Decreto 200 del 3 de febrero 2003 por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones define en el numeral 12 del artículo 2.º sus funciones, entre otras la de

12. Coordinar y organizar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y participar en el diseño de las políticas relacionadas con la prevención y atención de emergencias y desastres.

Para este efecto, este ministerio actúa por medio de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en relación con los espacios marinos y costeros de Colombia. Esta Dirección debe adelantar, conjuntamente con la Dirección General Marítima (Dimar) y las administraciones municipales involucradas, estudios para afrontar problemas en el caso de *tsunamis* y otros eventos catastróficos.

L. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

La Superintendencia de Notariado y Registro debe velar por la adecuada y eficaz prestación de los servicios de notariado y registro, y al mismo tiempo orientar a los notarios y registradores sobre el particular.

El registro inmobiliario representa la historia jurídica de los bienes inmuebles, que se materializa por medio de las diferentes inscripciones que se visualizan en el folio de matrícula inmobiliaria de los actos, contratos, providencias judiciales, administrativas o arbitrales, que impliquen constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, así como los que dispongan las cancelaciones de dichas inscripciones, y en el desempeño de estas funciones debe contribuir a

la protección del dominio público de la Nación, en este caso, en lo que tiene que ver con los espacios marinos y costeros.

M. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Este ministerio, como autoridad turística del país, debe definir conjunta y coordinadamente con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial las regulaciones y los programas de esta índole que puedan desarrollarse en las áreas en cuestión.

I. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Esta entidad tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones (Decreto 2153 de 1992, artículo 2.º, y Ley 446 de 1998, artículos 143 y 144):

- Velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas (publicidad engañosa);

- Imponer las sanciones pertinentes por violación de las normas sobre prácticas comerciales restrictivas y promoción de la competencia, así como por la inobservancia de las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta la Superintendencia;

- Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor a que se refiere este decreto y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes;

- Imponer, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia.

- Funciones sobre competencia desleal: La Superintendencia de Industria y Comercio tendrá respecto de las conductas constitutivas de la competencia desleal las mismas atribuciones señaladas legalmente en relación con las disposiciones relativas a promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

– Facultades sobre competencia desleal: En las investigaciones por competencia desleal la Superintendencia de Industria y Comercio seguirá el procedimiento previsto para las infracciones al régimen de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, y podrá adoptar las medidas cautelares contempladas en las disposiciones legales vigentes.

Son innumerables las violaciones a estas normas por parte de los promotores y constructores de condominios y otros desarrollos urbanísticos que se ofrecen ocupando playas y terrenos de bajamar y otros espacios de dominio público de la Nación, como se observa a diario en los distintos medios de comunicación, lo que constituye publicidad engañosa e incluso competencia desleal, entre otras violaciones.

N. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Este ministerio debe vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales relacionados con la protección ambiental de los espacios marinos y costeros.

Al respecto es importante destacar los siguientes:

– La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita por Colombia en 1982 y que entró en vigencia en 1994, que aún no ha sido sometida a la aprobación del Congreso de la República para ser ratificada por Colombia.

En el ámbito regional:

– El Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste, suscrito en Lima en noviembre de 1981 y los protocolos adicionales.

– El Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, suscrito en Cartagena de Indias en marzo de 1983 y los protocolos adicionales.

También en el ámbito internacional debe vigilar el cumplimiento de:

– El Convenio sobre la diversidad biológica, suscrito en 1992, y

– El Mandato de Yakarta sobre la biodiversidad marina y costera.

O. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

El Departamento Nacional de Planeación tiene como organismo adscrito el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Francisco José de Caldas - Colciencias, establecimiento público del orden nacional que dirige su acción a crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnológico nacional; a estimular la capacidad innovadora del sector productivo; a contar con las capacidades para usar, generar, apropiar y adquirir conocimiento; a fortalecer los servicios de apoyo a la investigación científica, al desarrollo tecnológico y a la innovación; a facilitar la apropiación pública del conocimiento; a consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y de Innovación; y, en general, a incentivar la creatividad, para el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Uno de los documentos contemplados dentro del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología es el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar. *Es necesario que estas actividades se perfeccionen e incrementen en lo relacionado con el medio marino y costero colombiano.*

P. ENTIDADES TERRITORIALES LITORALES

Los departamentos, distritos y municipios litorales, al igual que el resto de las entidades territoriales del país, se rigen por los principios normativos generales que señala la Ley 99 de 1993 (artículo 63), a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación.

El principio de armonía regional significa que las entidades territoriales ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional ambiental.

El principio de gradación normativa significa que en materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia

jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.

Por último, el principio de rigor subsidiario significa que las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medio-ambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinadas actividades por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y repetidamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

Los departamentos, en materia ambiental, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se les deleguen a los gobernadores por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o por las corporaciones autónomas regionales, tendrán entre otras las siguientes atribuciones especiales:

- Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.

- Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (Sina) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un ambiente sano.

Los municipios y los distritos tienen atribuciones para:

- Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes, programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

– Dictar, con sujeción a las disposiciones legales superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

– Ejercer, por medio del alcalde como primera autoridad de policía, con el apoyo de la policía nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental, con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

II. ENTIDADES DE CONTROL

A. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Según la Constitución Política (artículo 277), el Procurador General de la Nación tiene la principalísima función de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, y, entre otras, defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. Para ello cuenta con un instrumento especial que es el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) que regula las conductas y sanciones derivadas del incumplimiento de las funciones de las autoridades ambientales frente a la protección del derecho a la salud, del medio ambiente, de los recursos naturales y de los ecosistemas, incluidos, por supuesto, los marinos y costeros.

B. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Entre sus atribuciones constitucionales (artículo 268 de la Constitución Política), el Contralor General de la República tiene la de presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, y la de promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

III. ENTIDAD DE INVESTIGACIÓN PENAL

A. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El artículo 250 de la Constitución Política señala que corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrella, investigar los delitos –entre ellos los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales– y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.

Como se indicó al principio de este capítulo, esta enumeración de entidades no es exhaustiva, sino que se refiere a los principales organismos del Estado con competencia sobre los espacios oceánicos y costeros.

CAPÍTULO QUINTO

*Caso ilustrativo de la inoperancia del Estado en la protección
de los espacios marinos, insulares y costeros: Islas del Rosario*

El caso del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario muestra la débil acción del Estado para proteger el medio marino, insular y costero colombiano, según relación que se muestra a continuación.

I. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ÁREA EN CUESTIÓN

A. UBICACIÓN GEOGRÁFICA

El archipiélago de Nuestra Señora del Rosario se encuentra localizado aproximadamente a unos 35 kilómetros al suroeste de Cartagena de Indias, entre los $10^{\circ} 00' - 10^{\circ} 14'$ latitud norte y los $75^{\circ} 53' - 75^{\circ} 45'$ longitud oeste. Lo conforman un grupo de islas e islotes de origen coralino, rodeados por bajos y arrecifes de coral bien desarrollados.

Las islas, islotes, cayos y morros del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario son alrededor de treinta y comprenden un área de 384 hectáreas. Entre ellos se destacan Isla Grande —ocupa 206 hectáreas y es la más extensa—, Isla Naval, Isla Rosario —95 hectáreas—, Isla Caribarú, Isla Tesoro, islas San Martín, San Antonio y San Juan de Pajarales, Isla Pirata, Isla Arena, Isla Periquito, Isla Macabí, Isla Pavitos y una serie de islotes, algunos de ellos artificiales construidos por el hombre con bloques de coral extraídos del fondo marino.

B. CARACTERÍSTICAS DEL ECOSISTEMA EN CUESTIÓN. RAZONES PARA PROTEGERLO

A pesar del deterioro ambiental a que han sido sometidas estas áreas, en ellas se encuentran ecosistemas marinos tropicales de alta productividad y riqueza ecológica, como son los bosques de manglar, las praderas de fanerógamas marinas y las formaciones coralinas.

Los arrecifes coralinos son los ecosistemas más complejos y frágiles que existen en el océano; están restringidos a la zona tropical del planeta y son muy sensibles a las condiciones de salinidad, temperatura, radiación solar y claridad del agua. En este bioma, las comunidades de corales hermatípicos tienen una disposición a la vida colectiva y forman verdaderas colonias; sus pólipos —animales del coral— producen una secreción basada en carbonato de calcio que origina una

estructura en forma de roca, sobre la cual crece la colonia. En su conjunto los arrecifes coralinos son responsables de la productividad de aproximadamente el 70% de las especies de peces del océano, puesto que muchas de ellas realizan su fase de reproducción o de crecimiento larvario en estos sitios.

Los corales arrecifales regulan la salinidad del mar debido a que construyen sus colonias en los trópicos donde hay mayor radiación solar, lo que lleva a una mayor evaporación y por lo tanto al aumento de la salinidad en esas áreas. Si se incrementan los niveles de sal en el mar, los sensibles pólipos del coral lo detectan y lo aprovechan, extrayendo el carbonato de las sales y minerales disueltos en el agua oceánica, con lo que aumenta la posibilidad de crecimiento de las estructuras coralinas. En el caso contrario, si la salinidad disminuye, también lo hace el crecimiento del sistema coralino; desaparecen algunos atolones y se disuelven grandes volúmenes de sal. En tal sentido, se considera la función reguladora y catalizadora del ecosistema coralino como la de un verdadero riñón del mar que permite mantener los niveles de sodio, carbono y calcio del océano.

Los arrecifes coralinos no alcanzan a cubrir siquiera el 1% del lecho oceánico; no obstante, se calcula que sustentan el 25% del total de la vida marina.

En los arrecifes coralinos del Caribe se encuentran especies vivas que van desde algas y plantas microscópicas que transforman la luz solar, los nutrientes y el bióxido de carbono en azúcares y otros alimentos que constituyen la base de la cadena alimenticia de muchas especies marinas, incluso de algunas de grandes dimensiones.

Algunas especies de algas son calcáreas y por su misma composición aportan carbonato de calcio, que contribuye a la conformación de arrecifes y playas. Las playas hacen las veces de filtro de las aguas lluvias que escurren por la tierra y llegan al mar y evita por tanto que los sedimentos lleguen hasta los arrecifes de coral.

La fauna marina presente en los principales ecosistemas del archipiélago es muy diversa en cuanto a número de especies; sin embargo, y esta es una de las características en la mayoría de los ecosistemas tropicales, la densidad de individuos por especie es relativamente baja, razón por la cual dichas poblaciones son altamente vulnerables a cualquier tipo de explotación.

Las praderas marinas presentes en áreas del archipiélago son comunidades costeras tropicales de plantas acuáticas fanerógamas, comúnmente llamadas pastos marinos. Se encuentran en ambientes tranquilos, con aguas cálidas, claras, libres de aportes de agua dulce y con temperaturas que fluctúan entre 25 y 31 °C; crecen sobre fondos arenosos y con cascajo y, además de ser en sí mismos alimento para una variedad de especies marinas, se convierten en anclaje de la arena: la mantienen en su lugar y evitan que el agua la desplace.

Los manglares son formaciones vegetales siempre verdes que se desarrollan en los limos litorales salados y móviles (en plena zona de influencia de las mareas: estuarios, lagunas y ensenadas) presentes en la zona intertropical. El manglar es un bosque bajo, que no suele sobrepasar los 15 m de altura, constituido por árboles de troncos rectos y esbeltos que presentan un gran número de raíces zanco para fijarse al fango, y de raíces respiratorias o neumatóforos. Estos ecosistemas, únicos e irremplazables, presentan una serie de adaptaciones que les permiten sobrevivir en suelos inundados por el mar, aun cuando parte de sus órganos queden bajo el agua salada.

Los dos tipos de raíces quedan al descubierto durante la bajamar y forman un entramado que alberga y proporciona refugio a multitud de especies animales, como peces, aves, reptiles y mamíferos. Además, constituyen zonas de apareamiento, cría y alimentación para gran número de peces y de invertebrados marinos.

El manglar, al igual que los pastos marinos, previene la erosión del litoral al permitir el anclaje de los sedimentos costeros. Las plantas costeras, al dar consistencia al suelo con sus raíces y con su misma estructura, controlan la erosión y evitan que sedimentos provenientes de la tierra contaminen y alteren las condiciones de limpieza, claridad, oxigenación, temperatura y salinidad que requieren los arrecifes coralinos para su sano desarrollo.

Las especies de mangle que se encuentran en el archipiélago son el mangle rojo, el mangle negro, el mangle blanco y el botoncillo. Crecen sobre el borde de las lagunas internas o ciénagas que se encuentran en las islas, como en la de Cocoliso y en las lagunas internas de Isla Grande e Isla Rosario. En la ciénaga El Mohán (en Barú) se encuentran en crecimiento concentrado los manglares más extensos del área en cuestión. Además, circundan los canales que separan

ciertas islas, como en el caso de Caño Ratón, entre Isla Grande e Isla Naval, o cubren algunas de las islas como Tesoro y las Pajarales.

El conjunto de ecosistemas antes mencionado cumple, entre otras, la importantísima función de regular las corrientes marinas, reduciendo la fuerza del agua antes de llegar a la playa, con lo que protege la costa de tormentas e inundaciones.

En los arrecifes coralinos se encuentran especies marinas tales como: una gran variedad de corales —entre los cuales se pueden mencionar el abanico, el tubular, el cuerno de alce, el cerebro, el plato, etc.—, camarones, langostas, cangrejos, el caracol pala (escaso actualmente por su explotación intensiva), erizos, gran variedad de peces, así como de sus depredadores como morenas y barracudas, tiburones, tortugas, manatíes y hasta delfines. Igualmente se encuentran esponjas, medusas y anémonas, algunas de las cuales cumplen funciones de protección a otras especies que conviven en los arrecifes.

Las islas, además, sirven de sitio de anidación de varias especies de aves tanto residentes como migratorias. La variada oferta de alimento representada en especies marinas atrae aves tales como alcatraces, pelícanos, gaviotas y fragatas.

También se encuentran plantas microscópicas unicelulares bioiluminiscentes que con el movimiento del agua producen un efecto luminoso similar a pequeñísimas chispas, como se puede apreciar en la laguna costera conocida como Laguna Encantada, en Isla Grande.

Hay que destacar además el enorme valor paisajístico del área del archipiélago que, lastimosamente, como consecuencia de la ocupación y la carencia de un manejo ambiental adecuado, también se ha visto afectado y, sin duda, continuará deteriorándose de no frenarse el avance de la ocupación.

II. HISTORIA DE LAS ISLAS

A. POBLAMIENTO

Las Islas del Rosario no presentan habitantes nativos autóctonos.

Hacia mediados del siglo *xx* se inició la ocupación ilegal de estas islas por parte de personas y entidades con suficientes recursos económicos para instalarse por cortas temporadas en este lugar, que, aunque paradisíaco, no dispone

de agua dulce ni de elementos suficientes para levantar construcciones para vivienda y turismo. Por tanto, para instalarse o establecerse allí es necesario contar con importantes medios económicos que permitan ocupar un terreno y poder cubrir los gastos que representan el transporte desde el continente (Cartagena) de trabajadores, materiales de construcción, agua dulce para consumo humano y para llenar piscinas, alimentación y demás requerimientos.

Los ocupantes que tomaron terrenos de las islas y adelantaron obras de infraestructura, especialmente para turismo privado, sólo efectúan visitas de recreo con sus familias y amigos durante temporadas. Aquellos que desarrollaron infraestructuras hoteleras han generado un flujo de turismo que se mantiene muy activo durante el año. La cercanía del archipiélago a la ciudad de Cartagena, así como la presencia de servicios para el turismo hacen de Islas del Rosario un lugar visitado por gran número de turistas. La población “nativa” es flotante y procede básicamente de Cartagena y Barú, desde donde ha llegado para ofrecer sus servicios como cuidadores de casas y prestadores de labores domésticas a los actuales ocupantes y al sector del turismo, aunque la gran mayoría de dichos servicios se contratan directamente con personal de Cartagena.

Hacia el interior de Isla Grande, la isla de mayor extensión terrestre del archipiélago del Rosario (206 hectáreas), se ha venido consolidando un poblado que han bautizado Orika, conformado por familias jóvenes de raza negra, de muy bajos recursos económicos, cuya economía se basa en prestación de servicios no calificados, cultivos de pancoger y trabajos artesanales. Un censo de este poblado en 2006 arrojaba un número aproximado de 51 familias. Esta comunidad adelanta diversas acciones dirigidas a conseguir la titulación colectiva de los predios que ocupan en Isla Grande. En el momento una acción de tutela se encuentra en revisión en la Corte Constitucional.

Las islas también han sido objeto de interés para explotación minera. Según contrato de concesión suscrito en Bogotá el día 5 de agosto de 1958 entre JULIO CÉSAR TURBAY AYALA, ministro de Minas y Petróleos, en nombre de la Nación, por una parte, y JOSÉ LEÓN NORMAN ECHAVARRÍA OLÓZAGA como concesionario, por otra parte, el Gobierno otorgó derecho al concesionario para “explorar y explotar los yacimientos de minas de azufre que se hallan en

un área ubicada en Islas del Rosario, Municipio de Cartagena, Departamento de Bolívar”.

Poco después, mediante el contrato n.º 6354 del 28 de noviembre de 1961, fue creada la Fundación Isla “El Rosario” con la comparecencia para ello de los señores HERNÁN ECHAVARRÍA, RAFAEL OBREGÓN, MIGUEL GERMÁN RIBÓN y JOSÉ MOGOLLÓN, quienes simultáneamente aparecen como ocupantes. En dicho contrato consta:

Capítulo 1. Nombre, domicilio y duración. Artículo 1.º- La Fundación se denominará Fundación Isla “El Rosario” y tendrá su domicilio principal en Cartagena, Departamento de Bolívar, República de Colombia, pero puede extender sus actividades a otros lugares del país. Artículo 2.º- La Fundación es una institución de utilidad pública, sin ánimo de lucro y tendrá como fin principal las investigaciones ictiológicas. Perseguirá este fin: a) Estudiando y conservando la fauna y flora de las costas colombianas; b) preservando las bellezas naturales en los terrenos de propiedad de la Fundación; c) patrocinando conferencias; d) promoviendo estudios científicos de investigación ictiológica, de la fauna y la flora; e) propugnando por la investigación auténtica de las riquezas naturales en todas sus formas y por todos los medios, como el teatro, el cine, la radio, la televisión, etc.; y f) propugnando congresos, conferencias y otros medios de contacto, de coordinación y colaboración con organizaciones u obras de carácter similar, propugnando por la intensificación de los estudios de las riquezas naturales en orden a su aprovechamiento científico, turístico y económico y de toda actividad que se relacione con el fin de la Fundación.

Todo indica que no se concretó la explotación de las supuestas minas de azufre. Es de advertir que en el Ministerio de Minas y Energía no fue posible obtener información sobre el desarrollo del contrato de explotación del mineral de azufre antes mencionado.

Si alguna explotación se hizo en Isla Rosario pudo ser la de la siembra de coco que fue malograda por el ataque de una plaga llamada la “porroca”, una especie de gusano que ataca el cogollo de la palma y la debilita hasta matarla. En la actualidad, Isla Rosario es la única isla del archipiélago no intervenida, sin ocupación física y en aparente proceso de recuperación natural.

Estudios del área informan sobre el grado de afectación física y ambiental como consecuencia de las construcciones y actividad humana no controlada: navegación en sus aguas, que son someras, destrucción de coral y mangle para la construcción de edificaciones, residuos y aguas usadas vertidas al mar sin

tratamiento previo, pesca incontrolada y otros factores, a todo lo cual se suma la afectación que sobre el coral ejercen las aguas contaminadas que trae el Canal del Dique, además del efecto causado por el calentamiento de la Tierra.

En el anexo n.º 1 aparece una relación de los predios ilegalmente ocupados en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario con información recogida de diversos informes oficiales en la que se muestra el grado de afectación de cada isla y predio. En algunos casos la información es abundante y detallada, en otros es escasa.

Para ilustrar la transformación de estas áreas desde mediados del siglo XX es pertinente transcribir la entrevista al Capitán de Puerto de Cartagena GONZALO PARRA¹:

Descripción de las Islas del Rosario

En los 45 años que han transcurrido desde que conocí a las Islas del Rosario, estas han sufrido un gran deterioro, al punto que su fauna marina y los corales han desaparecido en muchas partes.

La transformación que han sufrido estas islas la puedo resumir en 4 momentos: 1.952, año en que conocí este sitio siendo cadete naval; 1.957 cuando, siendo ya oficial, regresé al crearse la Isla Naval de la Armada Nacional; 1.984 cuando, como Comandante de la Base Naval, emprendí un censo de estas islas por orden del Presidente de la República y la época actual.

Cuando llegué por primera vez a estas islas en 1.952 el sitio era un paraíso. Eran vírgenes, llenas de cocos y habitadas solamente por 47 nativos; las aguas eran completamente cristalinas, sin ningún tipo de contaminación y con el paisaje submarino más hermoso que se pueda encontrar; la belleza y cantidad de corales era impresionante, había gran

1 JAIME BECERRA; JESÚS A. GARAY; ÁLVARO MENDOZA; RODRIGO PEDRAZA y MARÍA TERESA VÉLEZ. "Propuesta metodológica para el diagnóstico ambiental de áreas insulares como base para su ordenamiento territorial. Estudio de caso: archipiélago Islas del Rosario" (tesis de maestría en gestión ambiental para el desarrollo sostenible con énfasis en zonas costeras; director de la maestría: Orlando Sáenz Zapata). Anexo B –Entrevistas. Pontificia Universidad Javeriana-Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Cartagena de Indias, julio de 1998, pp. 12-15.

número de peces de diferentes especies y miles de grandes caracoles en el fondo del mar que podían verse desde la superficie gracias a la transparencia y limpieza de las aguas.

Cinco años después regresé como oficial y el deterioro era evidente: ya habían embarcaciones que llegaban a las islas, se inició la tala del mangle, los nativos comenzaron a vender sus tierras a personas foráneas que empezaron a llegar en gran número y la fauna marina y los corales habían empezado a desaparecer.

En 1984 volví como Comandante de la Base Naval y encontré un cambio de 180 grados: había desaparecido toda la belleza coralina que yo había visto en las Islas del Rosario; desapareció la pesca debido al uso de dinamita rutinariamente por más de 120 pescadores; los grandes y hermosos caracoles ya no se veían; desaparecieron los cocos y se daba otra clase de cultivos; el mangle se había talado; las aguas se habían contaminado debido al transporte marítimo, pues grandes buques de turismo y lanchas traficaban por allí sin controles específicos; el número de habitantes había aumentado ostensiblemente; empezaron a aparecer residencias para turistas y con ellas los equipos de sonido que rompieron con la tranquilidad y el silencio y, además, empezaron a adelantarse construcciones sin ningún control, que aún continúan.

En esa época el Presidente me ordenó adelantar un censo de las islas y encontré que había centros de turismo; habitaban en ellas 97 personas, el 90% de las cuales no eran nativas y los pocos nativos que quedaban se habían convertido en mayordomos de los nuevos dueños; encontré también que no había sistemas especiales de desagüe para que las aguas negras no contaminaran el mar; de otra parte, ya había empezado el acuario, todavía existía la isla de los pájaros, que actualmente han emigrado hacia el norte, y había otras isletas en las que actualmente ya no hay árboles.

En este punto de la radiografía entramos en la época actual en la que, además de estos problemas, se dan otros nuevos como, por ejemplo, construcciones que más que casas son moles, impresionantes de más de 180 habitaciones en cemento que le quitan la estética propia de la naturaleza de una isla debido a que no existe un prototipo de construcción; de otra parte, las 47 personas que encontré en 1.952 se han transformado en cerca de 300 que residen allí sin ningún control urbanístico; tampoco existe una reglamentación estricta sobre las embarcaciones que pueden entrar a las islas, ni sobre el número de personas que pueden ir allí de turismo y por ello hay demasiada carga humana en el aspecto ambiental, principalmente en las temporadas de turismo, cuando diariamente llegan allí alrededor de dos mil personas.

B. PARQUE NACIONAL NATURAL LOS CORALES DEL ROSARIO

I. ANTECEDENTES

Recordemos que con el propósito de desarrollar la economía forestal y la protección de los suelos, de las aguas y de la vida silvestre del país se expidió la Ley 2.^a de 1959. Mediante tal ley se crearon reservas forestales nacionales y se autorizó la creación de un sistema de parque nacionales naturales.

En el artículo 13 de dicha ley se declaró prohibida “la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considera convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona”.

Los primeros parques nacionales naturales fueron creados en 1964 por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), cuando aún no existía el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables (Inderena).

Posteriormente, el Decreto-Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente estableció que “se denomina sistema de parques nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales, o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran” (artículo 327).

El artículo 328 de dicho código señala las finalidades principales del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a saber:

- a) Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;
- b) La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para:
 - 1. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;

2. Mantener la diversidad biológica; y

3. Asegurar la estabilidad ecológica, y

c) La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

En cuanto a las actividades permitidas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Código señala (artículo 331) que son las de conservación, investigación, educación, recreación, cultura y de recuperación y control.

Corresponde a la administración reservar y alindar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y, por supuesto, las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema.

2. CREACIÓN DEL PARQUE

El Inderena, mediante el Acuerdo n.º 26 del 2 de mayo de 1977, aprobado por la Resolución Ejecutiva n.º 165 del 6 de junio de 1977 del Ministerio de Agricultura, declaró: “Con el objeto de conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas o culturales, con fines científicos, educativos, recreativos, o estéticos, delimitase y resérvese una área de 17.800 hectáreas de superficie aproximada, que se denominará Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, ubicado dentro de la jurisdicción del municipio de Cartagena en el Departamento de Bolívar” y singularizado por los linderos que allí señala.

Llama la atención el hecho de que fuera creado como parque submarino, es decir sin incluir las islas del archipiélago, que, como ya se ha indicado y se reitera, constituyen baldíos reservados del Estado, pero que por desidia o descuido del mismo Estado empezaron a ser ocupados ilegalmente por particulares desde mediados del siglo xx. Muy seguramente, la decisión de crear este parque natural como parque submarino se tomó para no entrar a enfrentar influyentes intereses económicos que se venían consolidando en las islas, porque de otra manera no se entiende que hubiesen sido dejadas por

fuera del parque, menos aún teniendo la naturaleza jurídica de ser baldíos reservados del Estado.

Años más tarde, ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN, presidente de la República en la época de creación del parque, se refería en su columna de *El Tiempo* a este tema en términos que pueden explicar en parte por qué se dejó por fuera del parque el terreno de las islas:

El Tiempo, domingo 1.º de agosto de 2004

Reflexiones de época de vacaciones
Presente y porvenir de las Islas del Rosario

Alfonso López Michelsen

Cuando, a comienzos del siglo XX, se iniciaron las primeras tentativas de explotar petróleo, principalmente en la Costa Norte de Colombia, se suscitó el problema de la propiedad del subsuelo. ¿A quién pertenecía el petróleo localizado en dicho subsuelo: a la Nación, o a los particulares? Las opiniones al respecto estaban divididas, hasta cuando la propia Corte Suprema de Justicia señaló la Ley 106 de 1873, más conocida como el primer Código Fiscal, como referencia acerca de las adjudicaciones de baldíos que no comprendían la propiedad del subsuelo y, por el contrario, se lo reservaban para la Nación. Aparecieron, entonces, los títulos coloniales, y aun republicanos, anteriores a dicha fecha, que cobijaban enormes extensiones de terreno, en donde se podía perforar en busca del preciado oro líquido, sin tener que negociar con el Estado permiso alguno.

A las oficinas de las empresas petroleras de Norteamérica y de Inglaterra acudían los particulares beneficiados por dichos títulos, en procura de vender o compartir con ellas la posibilidad de obtener petróleo. Bástenos establecer que había subsuelos de propiedad privada y de propiedad pública en materia de petróleos. Quedaba por resolver cómo explotar el petróleo del Estado en beneficio de la comunidad.

Fue así como surgió el régimen de concesiones, mediante las cuales se vinculaba el capital extranjero a la explotación de los eventuales yacimientos con que, presumiblemente, contaba Colombia. Así nacieron la llamada Concesión de Mares y la propia Concesión Barco, por disposición del gobierno de turno que, inspirado en las concesiones de ferrocarriles, adoptó un régimen semejante para negociar los petróleos.

Si traemos a cuento este relato, a propósito de las Islas del Rosario, es porque nos encontramos frente a un valioso recurso turístico, cuya propiedad adolece del mismo cuestionamiento que, a comienzos del siglo, padeció la industria petrolera. Se impondría

analizar isla por isla para averiguar cuáles fueron adjudicadas antes de la expedición del Código Fiscal, por el cual se presumía que todas las islas del período republicano pertenecían a la Nación, en contraposición a aquellas que habían salido del patrimonio público con anterioridad a dicha legislación.

Una cuestión eminentemente jurídica en cuanto a sus rasgos principales, pero acerca de la cual no se ha encontrado, todavía, una solución que le ahorre al país el problema del aprovechamiento de aquellas islas e islotes, que son de propiedad del Estado, pero que no pueden ser explotadas directamente por el gobierno, en cuyas manos casi, seguramente, fracasaría la promoción turística del archipiélago. Con criterio pragmático se impone analizar la conveniencia de seguir explotando el atractivo turístico de las Islas del Rosario como parte de los alicientes que, tanto para las naciones como para los extranjeros, los inducen a visitar Cartagena de Indias.

Ya, en un caso concreto, el de Muelles El Bosque, la Justicia adoptó una solución que podría generalizarse a todo el grupo de islas, con evidentes beneficios para los pobladores del archipiélago y la propia ciudad de Cartagena. La sabia decisión consistió en estimar que, por haber sido la ocupación de buena fe, los presuntos propietarios tenían una expectativa digna de ser tomada en cuenta, cual era la de disfrutar, mediante un canon de arrendamiento, por un extenso período de años, de sus propias instalaciones construidas sobre un suelo que no les pertenecía.

En otros términos, se aplicaría un concepto de concesión equitativo para todos aquellos ocupantes que, tras haber hecho inversiones valiosas en la creencia de que eran dueños, se ven, en estos momentos, amenazados por un desahucio de parte del Incoder (el antiguo Incora), como si se tratara de usurpadores en terrenos no susceptibles de un derecho de prescripción. Entre tanto, a consecuencia de la incertidumbre que reina en toda la zona, no solamente se han suspendido las inversiones que daban empleo a los naturales de la región, sino que, gradualmente, las edificaciones se han ido deteriorando sin que haya interés de parte alguna de repararlas, en vísperas de pasar su propiedad a manos del Gobierno.

Es algo digno de tener en cuenta, no solamente en interés de los dueños de las construcciones, que en la actualidad sirven de casas de recreo, sino de la mano de obra que se genera, tanto en la época de la construcción como en la atención permanente de los ocupantes, que pagan por el mantenimiento durante la ausencia de los dueños y por el servicio de los menesteres domésticos cuando lo requieren.

Del informe del alcalde de Cartagena sobre la importancia de las islas para dicha ciudad se desprende que, en el año 2003, más de 229 mil turistas visitaron las islas y, en el 2004, en solo los cuatro primeros meses visitaron los muelles 95 mil personas. Los ingresos de

estos representaron 1.883 millones de pesos para Cartagena y, por concepto de impuesto predial unificado, se obtuvieron 8.683 millones de pesos en el mismo año. Se calcula que los turistas extranjeros gastan individualmente 100 dólares por cabeza. En cuanto a los nativos, se estima que 400 viven de la actividad turística, que se suspendería en cuanto las islas quedaran sin dueño, administradas por una burocracia.

Basta recordar cómo era su insignificancia económica y social para imaginar lo que ocurriría si regresáramos a aquellas edades. Un dicho clásico entre campesinos es aquel según el cual “al ojo del amo engorda el caballo”, que podríamos parodiar diciendo que “al ojo del marino se embellece el paisaje”.

Con excepción de Barú, las pequeñas islas carecían de casas de habitación propiamente dichas, y pobres ranchos albergaban a los cuidanderos de las plantaciones de coco, pero vinieron los precursores y vislumbraron las posibilidades estéticas de Rosario de Islas, en donde se habían librado históricas batallas durante el período colonial y, ocupándolas con títulos más o menos precarios, comenzaron a dotarlas de hermosas residencias, en donde se podía disfrutar del sol y de la brisa, como en cualquiera de las regiones del Mediterráneo, en donde surgieron las civilizaciones europeas, agregándole a la legendaria Cartagena un escenario inolvidable para nuestros compatriotas del interior que ansían conocer el mar.

¡Institucionalicemos las Islas del Rosario en interés nacional, estimulando el enorme potencial turístico de semejante don de la naturaleza.

Conviene hacer notar que la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, al emitir el concepto previo a la creación de este parque, exigido por la ley, expresó que las islas deberían formar parte de él; no obstante, las islas fueron excluidas.

En el año de 1978, mediante el Decreto 1741, del 4 de agosto, el gobierno nacional, considerando que “en la Bahía de Cartagena y sectores aledaños existen graves factores deteriorantes del ambiente que es necesario corregir, e impedir que se intensifiquen o extiendan a otras áreas, mediante el control de las actividades que se realizan o se proyecten realizar en la región [...]”, creó el Área de Manejo Especial de la Bahía de Cartagena y del Canal del Dique, con el objeto de: “1. Proteger el ambiente, mediante la regulación de las actividades que se realicen dentro del Área, con el fin de controlar o corregir la contaminación existente en la Bahía de Cartagena y otros sectores de la región y para evitar que se intensifique o extienda a otros lugares” y “2. Conservar

y proteger los hábitats existentes en el Área, especialmente los ecosistemas coralinos de las Islas del Rosario y los manglares, entre ellos los del Delta del Canal del Dique y los de la Isla de Barú”.

Posteriormente, el Inderena, mediante el Acuerdo 0085 del 20 de diciembre de 1985, aprobado por la Resolución 171 del 22 de mayo de 1986 del Ministerio de Agricultura, aclaró y delimitó nuevamente los linderos del parque. Asimismo, mediante el Acuerdo 0066 del 25 de septiembre de 1985, el Inderena, considerando este un parque submarino, procedió a reglamentar algunas actividades propias para ese medio de manera que se adecuaran a la conservación y protección de las especies hidrobiológicas del parque.

Las actividades reglamentadas mediante dicho Acuerdo fueron: a) El acceso al Parque de embarcaciones particulares y de turismo ecológico; b) Obras de acceso a las islas y de protección; c) Pesca científica y de subsistencia; y d) Deporte acuático.

En cuanto a las obras de acceso a las islas y de protección, precisó como tales los muelles hechos por estructuras permanentes o semipermanentes, exclusivamente para permitir el ingreso a las islas y las que tienen como función exclusiva de prevenir, detener o corregir procesos de erosión, y las destinadas a apoyar la recuperación de especies naturales o de procesos ecológicos del Parque Nacional, para lo cual debían contar con el permiso del Inderena. Igualmente dicho Acuerdo consagró unas prohibiciones a tener en cuenta para la construcción de obras de acceso y de protección.²

Más adelante, mediante el Acuerdo 0093 del 15 de diciembre de 1987, aprobado por resolución ejecutiva del Ministerio de Agricultura n.º 59 del 5 de abril de 1988, el parque fue realinderado; esta realinderación no solamente amplió su área en 1.706 hectáreas adicionales, sino que quedaron comprendidas dentro de la jurisdicción del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario “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

2 Tomado del documento que aportó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como respuesta a la demanda instaurada contra esta y otras entidades de la Nación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, expediente A.P.03-01193, suscrito por la doctora NORMA CONSTANZA NIÑO GALEANO en el año 2003, en su calidad de apoderada del Ministerio para este negocio. Folio 84.

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”.

En 1995, el Inderena fue liquidado, pero antes de su extinción jurídica emitió la Resolución 2394 del 24 de octubre de 1995, con la que dispuso que todas las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales figuraran a favor de la Nación en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de las oficinas de registro de instrumentos públicos del país incluida, claro está, el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario. El Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, asumió las funciones del Inderena y, específicamente para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales se encargó a una unidad creada como una dependencia especial de carácter técnico, operativo y ejecutor de dicho ministerio denominada Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme al Decreto 2915 del 31 de diciembre de 1994. Se especifica que las funciones de esta unidad no incluyen reservar, alindar y sustraer áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ni otorgar licencias ambientales, funciones que corresponden directamente al Ministerio. También conviene precisar que aunque esta unidad se creó en 1994, sólo en 1996 recibió para su administración y manejo el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario³.

Con fecha 20 de diciembre de 1996, el Ministerio emitió dos resoluciones en relación con estas áreas, a saber: la Resolución 1424, con la cual ordenó la suspensión de construcciones en el área del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, en las Islas del Rosario, en los demás cayos, islas o islotes ubicados dentro de los límites del parque y en las islas y bajos coralinos que conforman el archipiélago de San Bernardo; y la Resolución 1425, con la cual se realindó nuevamente el parque, que quedó en 120.000 hectáreas, incluyendo dentro del parque el área marina del archipiélago de San Bernardo y el área territorial de

3 Tomado del documento anteriormente citado, folios 85 y 86.

las islas Maravilla y Mangle del mismo archipiélago; por eso en adelante se llamó Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo⁴.

Este parque tiene entre sus límites la línea de más alta marea que bordea los costados occidental y suroccidental de la isla de Barú, y la línea de profundidad o beril de los 50 metros, mar afuera alrededor de las demás islas que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Así pues, queda incluida dentro del área del parque y constituye bien de dominio público de la Nación la franja litoral occidental y suroccidental de la isla de Barú, desde Punta Gigante, en el extremo noroccidental de la isla, hasta Punta Platanal, en la parte suroriental de ella, que comprende varias ciénagas o lagunas costeras y accidentes geográficos, entre ellos: la ciénaga Porto Naito, Playa Blanca, Punta Iguana, la ciénaga El Mohán, la ciénaga Cholón –que es la laguna costera más extensa del parque, donde se encuentran varias islillas, entre ellas Isla Trinidad, Isla El Bohío, Isla Cala, Isla Yacare, Isla Mirador, Isla Lápiz– y la ciénaga El Pelao.

3. MODELO DE DESARROLLO

SOSTENIBLE – ÁREA MARINA PROTEGIDA

La ampliación del parque se adelantó porque “Esa decisión administrativa, la tomó el Ministerio motivada [sic] en la necesidad de ajustar sus límites a las necesidades de planificación y gestión, que permita la preservación integral del área y de los procesos ecológicos y ambientales, por lo que era indispensable ampliar los linderos del Parque para incluir áreas insulares y marinas que contienen ecosistemas de alta biodiversidad y productividad relacionadas con el complejo del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y permitir una autorregulación ecológica y así mismo los importantes ecosistemas mangláricos, coralinos y de praderas de fanerógamas marinas localizados en el Archipiélago de San Bernardo que garantizan la estabilidad y productividad marina”⁵.

El 16 de abril de 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 0456 en la que ordena a la Dirección de Ecosis-

4 Ibid., folios 86 y 91.

5 Ibid., folios 86 y 87.

temas y a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del mismo ministerio, al Instituto Nacional de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique), al Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias (EPAC), que bajo la coordinación de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio elaboraran el Modelo de Desarrollo Sostenible para los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, incluidas las islas, islotes, cayos y morros, así como las aguas circundantes y la plataforma submarina hasta una isobata de 200 metros, con el fin de buscar la incorporación de criterios para la conservación de sus ecosistemas y procesos ecológicos críticos y definir los mecanismos para el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales. Fijó para adelantar esta labor un plazo de ocho meses contados a partir de la publicación de la resolución⁶.

III. AFECTACIONES

Los terrenos de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario constituyen baldíos reservados pertenecientes a la Nación y por esta condición se encuentran protegidos de manera especial por la Constitución y la ley, que les dan el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, y, no obstante, estas islas han sido ocupadas de manera ilegal por particulares.

Esta “colonización”, las construcciones y por tanto la alteración de las condiciones naturales de las islas, así como la afluencia de un turismo masivo, han traído serias consecuencias para la vida terrestre y marina del archipiélago.

Sus formaciones coralinas han sido degradadas seriamente por los procesos que ocasiona la actividad humana, consistente en pesca con dinamita, paso de embarcaciones, construcción de casas e instalaciones hoteleras que conllevan rellenos, plataformas, etc., que han afectado el área marina y terrenos de las islas. Incluso, se han creado islas artificiales mediante tala de mangle y relleno de bajos coralinos, mediante el empleo, para ello, de material coralino, arenas, restos de caracol de pala, entre otros.

6 Ibid., folio 98.

A raíz de la escasez de playas en las islas y del consiguiente intento de crearlas artificialmente, su línea costera se ha modificado. Los paisajes naturales han sido reemplazados por grandes construcciones en concreto.

El coordinador del Grupo Jurídico de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente resume la situación de las Islas del Rosario en escrito del 2 de abril de 2001, mediante el cual, atendiendo a solicitud hecha por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del trámite de la acción de cumplimiento instaurada por la Procuraduría General de la Nación, informaba al Tribunal lo siguiente:

[...]

el parque natural está sufriendo un impacto ambiental negativo sobre los ecosistemas, entre otras, por las causas siguientes:

- a) Inadecuado manejo de las aguas negras y de las basuras que actúan como contaminantes del agua marina.
- b) El crecimiento urbanístico acelerado y desordenado ha llevado a la pérdida de la cobertura tanto del mangle como del bosque seco. Actualmente está afectando también parte de la franja de pastos marinos.

Las islas de Barú e Isla Grande, son la [sic] que presenta un mayor deterioro, tanto en los bosques de manglar como en la vegetación interna: La tala se realiza básicamente para lograr obtener terrenos aptos para la construcción en el caso de los nuevos residentes y para la obtención de leña y carbón, en el caso de los nativos.

c) [Los pobladores realizan] una serie de actividades que alteran el ecosistema como es la pesca indebida con el uso de dinamita o aparejos prohibidos, la extracción de coral y crustáceos o moluscos vedados.

d) [No existe control de las actividades turísticas] en lo que se refiere a la velocidad de las lanchas, lugares de anclaje, extracción de material y producción de basuras.

Precisa el informe en mención que la zona territorial de las Islas del Rosario que no forma parte del parque natural se encuentra rodeada por él y hace “parte del área de amortiguación”. Y agrega:

Su ocupación es ilegal, existiendo dos tipos de asentamiento poblacional:

La primera está conformada por la población nativa de raza negra, los cuales se dedican esencialmente a la pesca y quienes eran considerados como “propietarios” de los predios. Actualmente se dedican a labores de vigilancia, atención al turista, lancheros y pesca.

La segunda, conformada por una población flotante, constituida por personal de clase social alta de varias regiones del país; que han “comprado” terrenos a los nativos para utilizarlas como fincas de recreo o para negocios (hoteles y/o restaurantes), iniciando una construcción desordenada de viviendas y otro tipo de infraestructura como muelles, espolones, etc., ocasionando impactos sobre el ecosistema.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en su fallo del 2 de mayo de 2001, al expresar su preocupación por la conducta omisiva del Estado en la protección de estos bienes públicos, precisó: “El archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo tiene una gran importancia jurídica, ecológica, cultural y científica no solamente para Colombia sino para el mundo, toda vez que es cuna de una riqueza biológica y natural única, y que se encuentra en vías de extinción”.

En este sentido, cabe recordar que Colombia, al suscribir el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, firmado el 24 de marzo de 1983 en Cartagena de Indias, adquirió el compromiso con la comunidad internacional de proteger estas áreas con miras a conservar sus recursos naturales y fomentar el uso ecológicamente racional y apropiado de ellas para mantener y restaurar tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de dimensiones adecuadas, para asegurar su viabilidad a largo plazo, así como la conservación de la diversidad biológica y genética.

IV. PROCESO JURÍDICO DE CLARIFICACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LAS ISLAS

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), mediante resolución número 11710 del 17 de junio de 1968, de la gerencia general del Instituto —es decir hace 40 años—, ordenó iniciar el procedimiento tendiente a clarificar la propiedad de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario. Dentro de las consideraciones para decidir, en ese entonces, el Incora mencionaba que

“La mayoría de estos lotes fueron ocupados con fines turísticos y de recreación en donde día a día se construyen suntuosas residencias, sin tener en cuenta la destrucción correlativa del material coralino de las islas y el sistema ecológico integral del archipiélago”.

Como resultado del trámite de clarificación de la propiedad, el Incora expidió, el 27 de septiembre de 1984, la Resolución 4698 por medio de la cual declaró que, de conformidad con los códigos fiscales de 1873 y 1912, dichas islas “no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados”.

Esta resolución fue materia de un recurso de reposición resuelto mediante la Resolución 4393 del 15 de septiembre de 1986 que confirmó la resolución inicial, donde se precisó que la facultad de clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad tiene como objetivo fundamental identificar con la mayor exactitud posible las tierras que pertenecen al Estado y como objetivo secundario facilitar el saneamiento de la titulación privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales. En el presente caso, decía, teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes (islas marítimas) y el hecho de que estaban siendo objeto de apropiación por los particulares a través de diversos medios, como la ocupación o la compra de mejoras, se hacía necesario establecer la real situación jurídica de esos terrenos para implementar posteriormente diferentes programas destinados a preservarlos (dada su riqueza en recursos naturales) y reglamentar su uso y posible aprovechamiento, de acuerdo con sus características físicas y de ubicación. Asimismo, era desde todo punto de vista procedente y conveniente definir si mantenían su condición de baldíos o por el contrario habían salido del patrimonio del Estado en los términos y condiciones señalados en el Código Fiscal.

Con fundamento en lo anterior, se concluyó que las islas, islotes, cayos y morros del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario son bienes baldíos pertenecientes a la Nación y por esta condición se encuentran protegidos de manera especial por la Constitución y la ley.

Así, pues, se insiste, dichas islas son bienes baldíos de contenido eminentemente patrimonial, con reserva territorial que se hace de ellos a favor de la Nación y sobre los cuales está revestida la misma de potestad para regular su uso, conservación y mantenimiento, con fines de beneficio exclusivo para la

comunidad, por medio de sus distintos organismos (ministerios, institutos, entidades descentralizadas, etc.).

Este procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad se inició el 17 de junio de 1968 y terminó el 15 de septiembre de 1986, es decir 18 años después.

Luego de cumplida esta etapa, el Incora ha debido proceder de inmediato a recuperar esos baldíos reservados ocupados indebidamente por particulares y donde, como ya se señaló en las resoluciones comentadas, se venían causando graves daños ambientales.

Es decir, el Incora clarificó la propiedad y se cruzó de brazos. Repito, no procedió a la recuperación de esos baldíos.

A. PRETENSIÓN DE INCORPORAR LAS ISLAS DEL ROSARIO AL PERÍMETRO URBANO DE CARTAGENA DE INDIAS

Mediante Decreto 184 del 21 de julio de 1978, el alcalde de Cartagena, al fijar el perímetro urbano del municipio, dispuso que se incluyera en él, entre otros, el archipiélago de las Islas del Rosario. En consecuencia, el archipiélago, que hasta el momento tenía el carácter de bien rural y estaba bajo la jurisdicción del Incora, quedaría incorporado al casco urbano de la ciudad, lo que permitiría adelantar el desarrollo urbanístico de las islas. La urbanización de las islas hubiese acarreado un grave e irreversible deterioro de sus valores y riqueza naturales.

Por esa razón, este acto administrativo y el Acuerdo n.º 32 del 26 de diciembre de 1977 del Concejo de Cartagena, que autorizaba al alcalde para emitir el decreto mencionado, fueron demandados en ejercicio de la acción de nulidad por el Procurador Delegado en lo Civil de la época; y el Consejo de Estado, en sentencia del 13 de octubre de 1989⁷ —doce años después—, puso fin a ese dilatado proceso declarando la nulidad de los actos administrativos anteriormente mencionados en consideración de que los actos acusados desconocían el artículo 878 del anterior Código Fiscal (Ley 106 de 1873), los artículos 45 literal b y 107 de la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal Nacional vigente), de conformidad

7 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 13 de octubre de 1989 (consejero ponente: SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ).

con los cuales los inmuebles objeto de la demanda tienen el carácter de baldíos y constituyen reserva territorial del Estado, todo lo cual encuentra respaldo en las resoluciones 11710 del 17 de junio de 1968 y 4698 del 27 de septiembre de 1984, ambas del gerente general de Instituto Colombiano de Reforma Agraria. Recordemos que esta última resolución fue confirmada al resolverse el recurso de reposición por la Resolución 4393 del 15 de septiembre de 1986.

B. VISIÓN PERIODÍSTICA DE LA SITUACIÓN DE LAS ISLAS EN 1990

En su edición del 3 de julio de 1990 el periódico *El Tiempo* presentaba esta imagen de la situación de las Islas del Rosario:

*En el limbo, un caso de urbanización del mar, en un territorio de reserva estatal
Islas del Rosario: ¿un objetivo olvidado?*

Una comisión científica, preocupada por el crecimiento demográfico en la zona y el aumento de las áreas residenciales, anotó que es inaudito que se utilicen conchas y corales para cubrir los exteriores de las casas.

Los esfuerzos por rescatar para la Nación el archipiélago Islas del Rosario, un territorio insular paradisíaco vecino a Cartagena y considerado reserva estatal, parecen haber naufragado en el insondable mar de la burocracia, los pleitos judiciales y el tráfico de influencias.

La cronología de la que hoy parece una gesta sin fin está contenida en los mil folios de un expediente alimentado por la Procuraduría, uno de los pocos organismos que desde 1978 ha intentado detener el llamado proceso de 'urbanización del mar' y la destrucción progresiva que habitantes, veraneantes de ocasión y visitantes ilustrantes [sic] están haciendo de aquel Parque Nacional Natural de 17.800 hectáreas.

Han transcurrido ya 12 años desde cuando el entonces gerente del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), Primitivo Briceño Moreno, denunció la ocupación del archipiélago y la construcción de casas y cabañas de recreo, de las que haría parte luego la residencia presidencial de recreo, enchapada en arrecifes coralinos que fueron arrancados por manos depredadoras.

Ha transcurrido menos tiempo (ocho meses) desde cuando el Consejo de Estado tumbó buena parte del Decreto 184 del 21 de julio de 1978, mediante el cual la alcaldía de Car-

tagena incluyó las islas dentro del perímetro urbano de la ciudad, dictado en un intento por detener cualquier trámite administrativo que buscara el desalojo de los invasores.

Sin embargo, la sentencia no ha sido acatada en su real alcance y el deterioro ecológico prosigue y amenaza con reflejarse en daños irreversibles, como lo previene en uno de los más recientes estudios el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas.

El estudio, que ha servido de base a la Procuraduría Delegada en lo Civil para reclamar la acción estatal en defensa del bien público, señala que la destrucción de los corales “es debida en parte a la sedimentación continua transportada por las aguas y la alteración de los medios por la acción misma del hombre, ya sea por los desechos dejados por él o por sus obras desarrolladas en la construcción de viviendas”.

La comisión científica que elaboró la monografía se declaró preocupada por el crecimiento demográfico en la zona con el consiguiente aumento de las áreas residenciales y anotó que es inaudito que se utilicen las conchas y los corales para cubrir los exteriores de las casas de recreo.

“La rica fauna de los arrecifes —añade el documento— atrae al turista que, ávido de recuerdos naturales destruye sin control la vida existente en el área”.

Peso de la influencia

En uno solo de los documentos oficiales perdido hoy en la maraña burocrática se denunció que el problema no fue solucionado con el simple acatamiento de la Constitución y la Ley, debido a la importancia de los apellidos de las personas que figuran como propietarias de los predios.

Se trata de una carta que el 21 de junio de 1984 envió al Ministerio Público Javier Echeverry Calle, en esa época subgerente jurídico de Incora, en la que revelaba que un proyecto de acto administrativo mediante el cual se declaraban como baldíos reservados el territorio insular, había naufragado en el seno de la junta directiva del organismo “al parecer por la alta condición social y política de los ocupantes”.

El conjunto de islas que conforman el archipiélago sigue siendo de propiedad privada, pese a que la justicia contencioso-administrativa hizo plena claridad sobre la vigencia de las normas contenidas en el Código Fiscal que constituyó al territorio insular en reserva del Estado no enajenable.

El fallo que evitó que El Rosario quedara convertido en un barrio de Cartagena constituye uno de los dos únicos logros obtenidos por quienes se empeñan en la compleja tarea de res-

cate. El otro se remonta al 27 de diciembre de 1984, cuando al término de un procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad que tomó 16 años, se dictó la resolución 4698 que declaró que el archipiélago y sus islas La Isleta, La Isletica, Isla Grande, Macavi, Roberto, Pavito, Los Palacios, Pirata, Los Caguanos, Bonaire, No Te Vendo y otras, no han salido del patrimonio nacional y por lo tanto son baldíos reservados.

Aun cuando todo estaba claro en teoría, las propias entidades gubernamentales siguieron propiciando la invasión. Por ejemplo, en abril de 1986 todavía se encuentran oficinas de la Procuraduría en que pregunta al Ministerio de Agricultura por qué se iniciaron obras para la construcción de edificaciones destinadas al uso oficial en la Isla del Tesoro, ubicada en el Parque Nacional de Los Corales del Rosario. La respuesta nunca llegó.

Los ocupantes siguen inamovibles, mientras se prepara un nuevo censo para determinar quiénes dicen tener títulos de propiedad sobre un bien común de los colombianos. Entre ellos, hay algunos extranjeros, según lo anticipado hasta el momento por el Departamento Administrativo de Seguridad.

C. INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En julio del año 2000, la Contraloría General de la República presentó un informe sobre la 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.

El informe se refiere al examen realizado a los expedientes sancionatorios que por ocupación indebida de predios y daños ambientales en las áreas mencionadas adelantaban la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, la Dirección General Marítima por medio de la Capitanía de Puerto de Cartagena, la Fiscalía General de la Nación, la Corporación Regional del Canal del Dique (Cardique), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y la Alcaldía de Cartagena.

De ese examen deduce la Contraloría:

La incapacidad técnica y administrativa del Incora, la ineficiencia en los procesos investigativos adelantados por la Unidad de Parques, la falta de oportunidad en los procesos penales llevados a cabo por la Fiscalía y la falta de gestión ambiental de Cardique, han

permitido la 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.

Y agrega:

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

El informe de la Contraloría señala que después de examinar los expedientes sancionatorios correspondientes al Parque Nacional Natural Corales del Rosario se deduce que

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 las 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 Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario. La Unidad de Parques UAESPNN permitió la violación de las normas que regulan la protección de estas áreas y además, la Unidad, en su inoperancia, desconoció la resolución 1424 del 20 de diciembre de 1996 del Ministerio del 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 y 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. Los procesos sancionatorios adelantados por otras autoridades que confluyen sobre el área, como son Cardique y la Dimar a través de la Capitanía de Puerto de Cartagena, tampoco impidieron la degradación creciente de estos ecosistemas. La Alcaldía 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.

Las construcciones e instalaciones de diversa índole en las islas continúan hasta hoy por cuanto las distintas autoridades, por acción u omisión, han permitido el aumento y afianzamiento de las ocupaciones ilegales y el avance incontenible de los daños ambientales.

D. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO INSTAURADA
POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 393 de 1997, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación, el 6 de diciembre de 2000 demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el cumplimiento por parte del Incora de las funciones de dicho instituto, establecidas por los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 12, y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 e, igualmente, los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 del Decreto 2664 de 1994.

Las funciones aludidas son aquellas relacionadas con sus deberes como administrador de los baldíos reservados del Estado que son patrimonio público de la Nación. Asimismo se solicitaba al Tribunal que se practicara una diligencia de inspección judicial y peritaje a las referidas islas para verificar el grave daño ambiental generado a su ecosistema por la falta de gestión por parte del Incora, diligencia que por razones logísticas no se pudo adelantar, tal como consta en el proceso, por lo cual se insistió en la expedición de un informe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, como ya había sido decretado.

El coordinador del Grupo Jurídico de dicha unidad informó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante escrito del 2 de abril de 2001, que los ecosistemas del parque natural están sufriendo un impacto ambiental negativo, y presentó una relación de las causales de dichos daños que coincide en términos generales con el resultado del estudio amplio y minucioso realizado por la Contraloría General de la República ya citado, denominado “Ocupación indebida de predios y daños ambientales en áreas del Parque Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y el ecosistema de la Ciénaga de la Virgen”.

E. FALLO DEL TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 2 de mayo de 2001, consideró que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)

conserva a plenitud las competencias legales en relación con el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, previstas en las siguientes disposiciones legales, cuyo cumplimiento se demanda: numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 12, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, e, igualmente, los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 del Decreto 2664 de 1994 y que se concretan en la clarificación de la propiedad de la Nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

El fallo agrega:

Por último, la Sala ve con honda preocupación la conducta omisiva del Estado en proteger debidamente los bienes públicos, en contravía de los mandatos constitucionales y legales. El Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo tiene una gran importancia jurídica, ecológica, cultural y científica no solamente para Colombia sino para el mundo, toda vez que es cuna de una riqueza biológica y natural única, y que se encuentra en vías de extinción.

En el mencionado fallo se señala al gerente general del Instituto de la Reforma Agraria un término de seis meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia para que “inicie las medidas y acciones legales pertinentes destinadas al cabal cumplimiento de lo que le ordenan las normas”.

El Incora impugnó el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la impugnación fue decidida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante fallo del 6 de julio de 2001.

La sentencia del Consejo de Estado que confirma la providencia de instancia quedó en firme el día 28 de septiembre de 2001, luego de surtirse el trámite de una solicitud de aclaración y complementación presentada por el Incora.

F. ACCIONES Y DILIGENCIAS ADELANTADAS
POR EL INCORA (INCORDER DESDE 2003)
PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Para cumplir con lo ordenado por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el gerente de la Regional Bolívar del Incora ordenó la realización de diligencias de visita previa a las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario con el objeto de verificar el estado y área de ocupación, identificación de ocupantes para individualizar las distintas ocupaciones ilegales, clases de

construcciones, entre otros aspectos. Estas visitas se llevaron a cabo entre diciembre de 2001 y marzo de 2002.

Posteriormente, el gerente de la Regional Bolívar del Incora ordenó, mediante resolución dictada en cada caso, iniciar las diligencias administrativas tendientes a recuperar los terrenos baldíos indebidamente ocupados en las islas que hacen parte del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

G. MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y CREACIÓN DEL ÁREA MARINA PROTEGIDA DE LOS ARCHIPIÉLAGOS DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO

Entretanto, el 16 de abril de 2003, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ordenó, mediante la Resolución 456, la elaboración de un “Modelo de Desarrollo Sostenible para los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”, considerando que el numeral 2 artículo 5.º de la Ley 99 de 1993 consagra como función del Ministerio establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, además de regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos y de las costas y playas, y que

las islas que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo están indebidamente ocupadas por particulares que desarrollan actividades que están produciendo efectos nocivos, causando innumerables daños ecológicos a los valores constitutivos del área del Parque y a sus zonas aledañas; que en la actualidad el Incora adelanta el procedimiento para la recuperación de esos baldíos reservados del Estado y que a la fecha arroja 135 resoluciones correspondientes al inicio del proceso de recuperación de baldíos en las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario; 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; que además la comunidad nativa ha experimentado un cambio radical en su forma de vida tradicional desde varias generaciones; sus miembros pasaron de ser pescadores y dueños de tierras a ser celadores o vigilantes, empleados de personas foráneas que se apropiaron de esos territorios formando asentamientos cuyo número creciente de habi-

tantes amenaza la capacidad de carga del sistema; que la participación de la comunidad nativa se ha limitado a ser observadores o sujetos pasivos marginados, que subsisten con los ingresos que obtienen como vigilantes y de la extracción del poco recurso marino que aún queda; esto genera una baja calidad de vida. Se observan fenómenos críticos como poca cohesión comunitaria, drogadicción y prostitución.

Por estas y otras consideraciones, la ministra ordena a la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de dicho ministerio, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique), al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), al Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias (EPAC) 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 200 metros.

Se indica que para la elaboración del Modelo la Dirección de Ecosistemas convocará la participación permanente de la Dirección General Marítima de la Armada Nacional.

Como objetivo general se señala promover la adopción de medidas que permitan la restauración, la conservación, el 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, y se da como plazo para la elaboración de este modelo los ocho meses siguientes, contados a partir de la fecha de esta resolución, es decir, para diciembre de 2003.

El 31 de mayo de 2005, mediante la Resolución 0679, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial declara Área Marina Protegida los archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y un espacio más amplio que comprende el Santuario de Fauna y Flora El Corchal “El Mono Hernández”, la isla de Barú y otras áreas.

Esta resolución da respuesta a lo requerido por este ministerio con la Resolución 456 del 16 de abril de 2003 ordenando la elaboración de un Modelo

de Desarrollo Sostenible para los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

En la resolución 0679 se citan las normas de la Constitución Política de Colombia que imponen la obligación al Estado y a las personas de proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación y el deber de conservar la diversidad e integridad del ambiente y de las áreas de especial importancia ecológica, la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como prevenir los factores de deterioro ambiental.

Señala, además, que Colombia debe cumplir los mandatos de la Convención sobre la Diversidad Biológica, aprobada mediante Ley 165 de 1994, y, entre otras obligaciones, cumplir con lo establecido por el Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la Región del Gran Caribe, suscrito el 24 de marzo de 1983 en Cartagena de Indias y aprobado mediante la Ley 56 de 1987.

Hechas otras consideraciones, la resolución agrega:

[...] 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.

[...] debido a la alta variedad biológica y a sus cualidades escénicas, el parque se ha constituido en uno de los principales atractivos turísticos cercanos a la Costa Caribe del país y en especial de la ciudad de Cartagena de Indias D. H. T. y C., *lo que ha conllevado a un acelerado proceso de deterioro de todos los ecosistemas anteriormente descritos debido a la poca efectividad en la aplicación de las normas vigentes y la alta afluencia de turistas con un mínimo asesoramiento ambiental* [cursivas añadidas].

En el artículo tercero de la parte resolutive se adopta la zonificación interna del Área Marina Protegida, determinando: zonas de protección, zonas de recuperación, zonas de uso especial y zonas de uso sostenible.

H. INFORME SOBRE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA, DE MARZO DE 2004

La Contraloría General de la República presentó el 31 de marzo de 2004 el informe CGR-CDMA sobre la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Especial al Archipiélago de las Islas del Rosario y de San Bernardo, informe que *ratifica, amplía y actualiza* lo contenido en el de julio de 2000 de la misma entidad de control.

Con fundamento en los resultados de la auditoría de 2004, el Contralor Delegado para el Medio Ambiente dirigió copia del mismo a las entidades administrativas objeto de dicha auditoría, donde hace, entre otras, la siguiente consideración:

La Contraloría General de la República ve con gran preocupación, que los procesos de recuperación de los baldíos considerados bienes de uso público, indebidamente ocupados en los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo no se han realizado con la celeridad requerida, tampoco se cumplen de manera efectiva las sanciones impuestas en las providencias emitidas por violación a las normas ambientales, no se adelantan con la efectividad requerida las investigaciones por ocupación de áreas sin el correspondiente permiso o concesión para uso y goce de bienes de la Nación y en general no se adelantan acciones urgentes orientadas a proteger, conservar y restaurar tan importantes ecosistemas como los arrecifes y plataformas coralinas, las “praderas” de fanerógamas marinas, que contienen una elevada productividad biótica y son a su vez de escasa resiliencia ecológica.

En consecuencia, concluye que

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, las entidades deben diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría General de la República, (Contraloría Delegada o Gerencia Departamental según el caso), dentro de los quince días siguientes al recibo del informe por parte de la entidad.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

I. ACCIONES Y DILIGENCIAS ADELANTADAS POR EL INCODER PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA DE 2001

El Incoder, dentro del procedimiento administrativo adelantado para la recuperación de los terrenos calificados de baldíos reservados que conforman las Islas del Rosario, ha expedido varias resoluciones en las que ordena la restitución de predios indebidamente ocupados. La primera de ellas fue la Resolución 052 del 28 de abril de 2004, respecto de la cual los ocupantes ilegales interpusieron recurso de reposición que fue resuelto por el Incoder confirmando la resolución inicial que ordena la restitución del predio ocupado ilícitamente.

Una vez culminado el proceso administrativo de recuperación con la resolución que ordena la restitución, si ésta no se realiza voluntariamente, el Incoder debe solicitar la intervención de la autoridad policiva para que en un término no superior a diez días proceda a hacer efectivo el cumplimiento de la orden administrativa de restitución.

V. AVANCE DE LA OCUPACIÓN INDEBIDA Y DE LOS CONSECUENTES DAÑOS AMBIENTALES

Entre tanto, mientras se adelantan los trámites administrativos antes mencionados, la invasión y las construcciones avanzan y se agudizan los daños ecológicos correlativos, tanto en el terreno de las islas como en los espacios marinos circundantes, incluidos los costados occidental y suroccidental de la isla de Barú.

A. DERECHOS DE PETICIÓN PRESENTADOS SOBRE UN CASO EN PARTICULAR

Un caso en particular, que ejemplifica el avance de la ocupación y afectación de los terrenos de las islas, es el de una suntuosa residencia terminada hacia septiembre-octubre de 2005 en un predio de más de siete hectáreas que ocupa ilegalmente en Isla Grande JEAN PASCAL DECAILLET WENGER y un muelle de acceso construido en la zona marina circundante a dicho predio, que forma parte del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

El proceso de esta ocupación muestra la incoherencia de la actuación de las entidades encargadas de la administración de los baldíos reservados del Estado y de las autoridades ambientales, así como la actuación fuera de cualquier control de sus ocupantes ilegales:

Primero: Mediante Resolución 283 del 17 de agosto de 2000, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente autorizó a DECAILLET WENGER para llevar a cabo las obras tendientes a la reposición de la infraestructura existente en dos lotes ubicados en Isla Grande, previa presentación de un plan de manejo con diez días de anticipación al inicio de aquellas. Dicha resolución autoriza a DECAILLET WENGER a construir tres casas en dicho predio.

Segundo: Posteriormente, con fecha 13 de enero de 2003, mediante la Resolución 008, la UAESPNN determinó revocar la resolución del 17 de agosto de 2000 con el argumento de que DECAILLET WENGER no presentó oportunamente el plan de manejo ambiental exigido antes de iniciar las construcciones.

Tercero: DECAILLET WENGER, por medio de apoderado, el 27 de agosto de 2003 demandó a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (UAESPNN) en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Con esta demanda reclamaba indemnización de perjuicios causados por:

- La imposibilidad de adelantar la obra proyectada sobre el predio, de lo que se derivó la pérdida todo el dinero invertido en el proyecto, el cual cubre estudios arquitectónicos, de diseño, de suelos, de consultoría, de factibilidad económica y financiera y, en general, todo el género de inversiones requeridas para confeccionar y adelantar el proyecto en cuestión.

- La afectación en forma directa al patrimonio del demandante cuando al revocarse la autorización que se le había otorgado, se hace imposible continuar con las obras que se habían iniciado y se pierden los materiales e insumos de construcción que se habían adquirido y que se trasladaron al predio a precios especialmente costosos por el recargo que impone el valor de los fletes con ocasión del acarreo de aquellos desde la bahía de Cartagena hasta las Islas del Rosario.

- En cuanto al capítulo relativo a créditos bancarios y del sector financiero con que se ha apalancado la construcción, resulta ser de impacto especialmente gravoso en este caso, dado que los recursos ya desembolsados generan una carga financiera de magnitud apreciable, sin que se puedan continuar invirtiendo

en la construcción proyectada, por lo que se altera el flujo de caja establecido y se causa un cuantioso perjuicio económico.

Cuarto: El proceso tramitado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se falló negando las pretensiones del demandante.

No obstante estas circunstancias, el ocupante continuó con las obras y las terminó e inauguró alrededor de septiembre-octubre de 2005 sin oposición de ninguna de las autoridades administrativas comprometidas en este proceso.

En noviembre de 2005, quien esto escribe presentó derechos de petición al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Dirección General Marítima (Dimar) y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), formulando a cada entidad preguntas sobre el caso de este ocupante, indicándole a cada entidad que como sobre el área y asunto cuestionados convergen varias autoridades administrativas que deben actuar coordinadamente para proteger, recuperar y conservar el valioso patrimonio natural de esos terrenos y áreas marinas y submarinas pertenecientes al dominio público del Estado colombiano, les estaba dirigiendo solicitudes similares a esas autoridades. Las preguntas formuladas fueron:

1. ¿Qué permisos, autorizaciones o concesiones ha otorgado el despacho a su cargo respecto de la realización de las obras mencionadas?
2. ¿Qué acciones ha tomado la entidad sobre los hechos referidos?

Respuesta de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales al derecho de petición presentado a la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Pregunta 1. ‘¿Qué permisos, autorizaciones o concesiones ha otorgado el despacho a su cargo, directamente o a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, respecto a la realización de las obras mencionadas?’

Respuesta:

– El Director General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales expidió la Resolución No. 283 del 17 de agosto de 2000, por la cual en su artículo primero autorizó al señor Jean Pascal Decaillet Wenger, identificado con cédula de extranjería No. 165.096 de Bogotá para llevar a cabo las obras tendientes a la reposición de la infraestructura existente en dos lotes de su posesión ubicados en Isla Grande

Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, *previa presentación de un Plan de Manejo* a esta Dirección con copia al Jefe de Programa del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo con 10 días de anticipación al inicio de la misma [cursivas añadidas].

Para tales efectos, el artículo segundo ibídem ordenó acatar los términos de referencia allí expuestos y en el artículo le fueron impuestas las siguientes obligaciones:

1. Acatar en buen término las recomendaciones que le hagan los funcionarios del Parque.
2. Deberá acogerse al reglamento interno del parque, y a las demás normas legales pertinentes.
3. Deberá cumplir con las demás obligaciones previstas en el concepto técnico No. 012 del 6 de agosto de 2000 de la UAESPNN
4. Presentar copia de la resolución que otorga el permiso de reposición de infraestructura al jefe de Programa del PNN Los Corales del Rosario y de San Bernardo.
5. Acorde con el concepto en el cual se conceptuó la viabilidad para la reposición de infraestructura objeto de la presente Resolución, deberá presentar a la UAESPNN para su aprobación, un Plan de Manejo Ambiental, según términos de Referencia descritos en el artículo anterior.
6. Deberá presentar un informe final de las obras ejecutadas, anexando fotografías que ilustren el avance de las mismas.

– De acuerdo con la parte motiva del citado acto administrativo el proyecto consistía *en la reposición de infraestructura consistente en la construcción de tres casas y un muelle que ocuparían un área equivalente a la suma de una serie de construcciones que existieron y de las cuales actualmente solo se encuentran vestigios de planchas de pisos y ruínas*” [cursivas añadidas].

Pregunta 2. ‘¿Qué acciones ha tomado el Ministerio sobre los hechos referidos?’

Respuesta:

Actuaciones administrativas:

– La Jefe de Programa del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, mediante oficio PNN-COR-0201 del 24 de abril de 2002 y conforme al acta de visita n.º 0054 de la misma fecha informa lo siguiente:

‘En visita realizada el día de hoy al sitio denominado Playa Manta, ubicado en Isla Grande (Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario), en tenencia del señor Jean Pascal Decaillet, se pudo constatar que en la parte norte, colindante con la ensenada de Alcatraz se encuentra una vivienda de madera en mal estado donde habita el señor Roger Morales (celador) y un tanque para el almacenamiento de aguas, con las dimensiones especificadas en la visita de evaluación técnica adjunta’.

‘En el sector este colindando con la ensenada de las mantas se constató la existencia de tres (03) cimientos o bases donde existieron unas casas, de acuerdo con la información suministrada por el Sr. Roger Morales. En el mismo sector hay un muelle en mal estado, todo lo anterior con las dimensiones contempladas en el formato de visita técnica adjunto’.

‘Se verificó que hace aproximadamente 10 días (de acuerdo a información del Sr. Roger Morales), se está realizando una nueva infraestructura, ubicada en el fondo del predio con vista hacia la ensenada de Alcatraz y a la ensenada de las Mantas, consistente en la construcción de los cimientos o bases para la nueva casa del celador, con una dimensión de 17.2 mts x 11.40 mts, incluyendo un tanque de almacenamiento de agua en su interior. Es importante anotar que en ese sitio no existía antes ninguna construcción, el suelo se encuentra en su estado natural’.

‘En la visita realizada el 24 de abril de 2002 se solicitó al señor Roger Morales el Plan de Manejo Ambiental, de acuerdo a lo establecido en el artículo (3^{ro}) de la resolución No. 283 del 17 de agosto de 2000, quien manifestó desconocer la existencia de éste’.

‘Por lo tanto se procedió a elaborar el acta de visita n.º 0054 y el concepto técnico ordenándose la suspensión inmediata de la obra’.

– En razón de lo anterior, el Director General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales mediante Resolución n.º 0173 del 9 de julio de 2002 impone al señor Jean Pascall Decaillet Wenger medida preventiva consistente en la suspensión de las actividades de construcción que se realizan en el predio denominado ‘Playa Manta’, ubicado en Isla Grande del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y se le advierte que el incumplimiento de lo dispuesto en dicho acto administrativo le acarrearán la imposición de multas de conformidad con el artículo 85 y s.s. de la Ley 99 de 1993.

– El Director General de la Unidad de Parques mediante Resolución 0213 del 22 de agosto de 2002 resuelve el recurso de reposición interpuesto por el apoderado del señor Jean Pascal, en el sentido de ‘No reponer la Resolución n.º 0173 del 9 de julio de 2002’ por cuanto sus argumentos no fueron acogidos teniendo en cuenta que la presentación de un plan de manejo no sana la situación planteada, pues la Resolución No. 283 del 17 de agosto de 2000, condicionaba la iniciación de las obras a la presentación del plan

de manejo ambiental. Verificado el hecho infractor la administración debe imponer las medidas preventivas que juzgue conveniente.

– El Director General de la Unidad de Parques mediante Auto n.º 039 del 22 de agosto de 2002 dispone iniciar el procedimiento administrativo de que trata el artículo 62 de la Ley 99 de 1993 a fin de revocar la resolución 283 del 17 de agosto de 2000.

– En respuesta a la solicitud presentada por el señor Jean Pascal Decaillet en el sentido de revocar en forma directa el Auto No. 039 del 22 de agosto de 2002 y decretar la nulidad de todo lo actuado, el Director General de la Unidad de Parques mediante Resolución No. 008 del 13 de enero de 2003 resuelve:

‘Artículo primero: Negar por improcedente la solicitud de revocatoria directa del Auto n.º 039 del 22 de agosto de 2002...

‘Artículo segundo: Negar por las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído, la nulidad del Auto n.º 039 del 22 de agosto de 2002...

‘Artículo tercero.– Revocar la Resolución n.º 0283 del 17 de agosto de 2000 por medio de la cual se otorga permiso de reposición de infraestructura en las Islas del Rosario y se dictan otras disposiciones’.

[...]

– El Director General se pronuncia frente al recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 008 del 13 de enero de 2003 por el apoderado del señor Jean Pascal Decaillet, y resuelve mediante Resolución n.º 085 del 8 de mayo de 2003 No reponer la citada resolución y negar el recurso de apelación interpuesto.

Actuación judicial:

– El señor Jean Pascal Decaillet por intermedio de apoderado demanda a la Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en acción de nulidad y restablecimiento del derecho y solicita la suspensión provisional de las Resoluciones 008 del 13 de enero y 085 del 8 de mayo de 2003 mediante las cuales la entidad demandada revocó la resolución 0283 del 17 de agosto de 2000 que había otorgado al demandante un permiso de reposición de infraestructura en las Islas del Rosario.

– Mediante Auto del 4 de abril de 2004 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admite la demanda y niega la suspensión provisional solicitada por la parte actora, por

cuanto no se evidencia la infracción manifiesta de normas superiores que se requiere para el decreto de suspensión provisional.

-El 22 de septiembre de 2004 interviene la Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a través de apoderado da contestación al libelo de demanda.

-Mediante Auto 17 de febrero de 2005 se reconoce personería a la apoderada de la Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se abre el debate probatorio y entró al despacho para fallo el 26 de julio de 2005, luego de haberse confirmado por parte del Consejo de Estado la decisión del tribunal de no decretar la suspensión del acto administrativo de revocatoria del permiso.

Situación actual:

Como quiera que el acto administrativo de revocatoria del permiso no fue suspendido provisionalmente por la autoridad judicial, el señor Jean Pascal Decaillet no podía continuar con las obras a que hace mención el peticionario, razón por la cual y dado los hechos que da a conocer en el escrito de petición, la administración de parques iniciará las investigaciones a que haya lugar, dentro del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

Por otro lado, frente a las obras denunciadas por el peticionario en terreno consolidado de Isla Grande, esta Coordinación remitirá copia de su escrito a Cardique para que proceda conforme a su competencia.

En la respuesta dada por la UAESPNN se aprecia cómo esta entidad estima que su competencia se extiende a expedir permisos para la reposición de infraestructuras sobre los terrenos de estas islas que son baldíos reservados del Estado en los que hay una situación de ocupación ilegal, terrenos sobre los que tendría competencia el Incoder para efectos de su recuperación. Por otra parte, en relación con la construcción del muelle sobre el área del parque submarino, sobre la que sí tendría competencia, no hace ningún comentario en su respuesta.

También resulta notorio encontrar en la respuesta que la UAESPNN manifieste que “dado los hechos que da a conocer en el escrito de petición, la administración de parques iniciará las investigaciones a que haya lugar, dentro del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo”, pues llama la atención el que teniendo esta entidad una base con personal de esa unidad ubicada en Isla Grande, en un lugar muy cercano al terreno

ocupado por el señor DECAILLET WENGER, no se hubiesen dado cuenta estos funcionarios del avance y la terminación de las obras denunciadas.

Respuesta de la Dirección General Marítima (Dimar)

La respuesta de la Dimar al derecho de petición es sorprendente:

Con referencia a su comunicación sin número del 17 de noviembre de 2005, mediante la cual solicita información de las acciones adelantadas por la Autoridad Marítima en contra del señor Jean Pascal Decaillte [sic] Wegner [sic], por la construcción de un muelle y una casa, sobre un predio ubicado en Isla Grande, que forma parte del Archipiélago Islas del Rosario, cordialmente le comunico que por carecer de jurisdicción y competencia, esta Dirección no ha emitido autorización, permiso o concesión a favor del mencionado señor para el desarrollo de las obras citadas por usted.

Resulta oportuno destacar que en relación con las instalaciones de muelles y embarcaderos, la Autoridad Marítima ostenta la competencia siempre y cuando esas instalaciones formen parte de una marina o astillero, y se encuentren ubicadas sobre bienes de uso público bajo su jurisdicción.

La presente consulta se resuelve en los términos del Artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Al respecto es necesario tener en cuenta que según el Decreto-Ley 2324 de 1984 (artículo 2.º), la Dirección General Marítima ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar; islas, islotes y cayos y sobre los ríos que allí se mencionan. Y en el artículo 5.º numeral 27 señala entre las funciones de la Dirección General Marítima: “Adelantar y fallar las investigaciones [...] por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción y por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima”.

RESPUESTA DEL INSTITUTO COLOMBIANO
DE DESARROLLO RURAL (INCODER)

La siguiente es la respuesta del Incoder al derecho de petición:

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual solicita información acerca de las diligencias administrativas que el Incoder adelanta en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, y concretamente se le responda las siguientes preguntas que transcribo, le respondo lo siguiente:

1. 'Qué permisos, autorizaciones o concesiones ha otorgado la Entidad a su cargo respecto a la realización de las obras mencionadas?

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder– no ha otorgado ninguna clase de permisos autorizaciones o concesiones para realizar obra alguna en terrenos que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

2. Qué acciones ha tomado el Incoder sobre los hechos referidos?

En desarrollo de una acción de cumplimiento la Regional Bolívar del Instituto de la Reforma Agraria – Incora, entidad que posteriormente fue suprimida por Decreto n.º 1292 de 21 de mayo de 2003, mediante sendas resoluciones, ordenó iniciar las diligencias tendientes a recuperar los terrenos baldíos que se encuentran indebidamente ocupados, perteneciente [sic] al archipiélago de nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias.

El Incoder, exactamente la Oficina de Enlace Territorial n.º 2, con sede en la ciudad de Montería, departamento de Córdoba, de conformidad con las competencias que le atribuye el numeral 7.º del artículo 19 del Decreto 1300 de 2003, continúa con el trámite de que trata el decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994 sobre los 139 predios a los que se le ordenó iniciar el procedimiento tendiente a determinar si existe indebida ocupación.

A la fecha el Incoder ha proferido 34 resoluciones decidiendo de fondo dicho procedimiento administrativo; también se ha resuelto el recurso de reposición, a cuatro peticiones, no accediendo a reponer las decisiones de fondo.

En cuanto al trámite del predio en Isla Grande, ocupado por el señor Jean Pascal Decaillet Wegner, me permito comunicarle que se encuentra en la Oficina de Enlace Territorial No. 2, en la etapa de rehacer el procedimiento pues se decretó la nulidad del procedimiento y actualmente se está notificando por edicto al interesado la resolución inicial.

Es de anotar que los procedimientos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados adelantados por el Incoder, se llevan sin perjuicio de las facultades que tiene la Dirección General Marítima y Portuaria [sic] – Dimar, para regular, autorizar y controlar el uso de estas islas, de conformidad con el Decreto 2324 del 18 de septiembre de 1984.

Como se puede apreciar, las respuestas a estos derechos de petición constituyen una clara muestra de la descoordinación que existe entre los diversos organismos del Estado que convergen sobre estas áreas, y del desconocimiento y la consecuente inaplicabilidad de las normas que regulan estas materias.

VI. DERECHO DE PETICIÓN PRESENTADO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

A raíz de declaraciones presentadas a los medios de comunicación por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en el sentido de que para resolver el tema de Islas del Rosario se había llegado a un acuerdo para ofrecer en arriendo a los ocupantes los predios ilegalmente ocupados, el 6 de febrero de 2006 el autor de esta obra dirigió al Presidente de la República una comunicación orientada a solicitarle “una definición precisa y clara de la posición del Gobierno Nacional respecto de la solución definitiva a este asunto, que respete la Ley, los actos administrativos emanados de la misma administración (resoluciones del Incoder) y las providencias judiciales, respecto de las cuales la solución contenida en las presuntas declaraciones del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural constituye un evidente desacato”.

En la comunicación al Presidente se hizo referencia a la consulta que antes de las declaraciones del ministro fuera formulada por el gobierno nacional, por medio del mismo ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado acerca del alcance del fallo proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 6 de julio de 2001 que confirmaba el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 2 de mayo de 2001 en que se ordenó al Incora iniciar las acciones y tomar las medidas necesarias para hacer cesar la indebida apropiación de las tierras baldías que conforman las islas, islotes, cayos y morros que integran el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

A dicha consulta el Consejo de Estado (Sala de Consulta y Servicio Civil) respondió mediante providencia del 12 de octubre de 2005:

1 y 3. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder–, de conformidad con lo dispuesto en el decreto ley 1300 de 2003 y lo ordenado en la acción de cumplimiento instaurada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, fallada mediante providencia del 2 de mayo de 2001, confirmada el 6 de julio del mismo año por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, debe iniciar los procedimientos administrativos a que haya lugar, contenidos en la ley 160 de 1994 y en el decreto 2664 de 1994, con el fin de: recuperar los bienes baldíos indebidamente ocupados, delimitar las tierras de propiedad de la Nación y clarificar la propiedad de aquellos terrenos que no se encuentren cobijados en la Resolución 4698 de 1984, confirmada mediante la Resolución 4393 de 1986 expedida por el Incora. Actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y no fueron objeto de debate en la acción de cumplimiento respectiva.

2. El Juez en una acción de cumplimiento no puede desconocer la vigencia de una decisión administrativa ejecutoriada, en la medida en que esta acción no es el mecanismo apropiado para establecer la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración, sino para procurar su vigencia y efectividad material.

La respuesta del Consejo de Estado no deja lugar a ninguna duda: el Incoder debía proceder a la recuperación de los terrenos indebidamente ocupados.

VII. ACUERDO N.º 41 DEL 24 DE ENERO DE 2006 DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INCODER⁸

En este acuerdo del Consejo Directivo del Incoder se lee:

Algunos de los interesados en los mencionados procedimientos de recuperación de baldíos, han planteado al Incoder la conveniencia de que se les autorice en forma temporal, el uso, goce y aprovechamiento de los terrenos que ocupan. El Incoder considera de la mayor importancia para la economía turística del Distrito de Cartagena de Indias y altamente conveniente para los intereses de la economía nacional procurar que los terrenos que constituyen reserva patrimonial del Estado tengan un uso acorde con la

8 Ver en el anexo n.º 2 el texto del Acuerdo 041 del 24 de enero de 2006 del Consejo Directivo del Incoder.

conservación y restablecimiento de los recursos naturales del medio ambiente, sin permitir el aprovechamiento ilícito del patrimonio estatal.

En párrafos posteriores señala:

De otra parte, de conformidad con el Decreto 2324 de 1984 compete a la Dirección General Marítima y Portuaria - Dimar, otorgar concesiones, permisos o licencias para el uso y goce pro tempore de los bienes de Uso Público y territorios bajo su jurisdicción, sin que esta facultad contrarie las competencias asignadas en la ley a otros entes públicos.

Por todas las circunstancias expresadas, el presente reglamento se aplicará sólo a aquellos terrenos que constituyen reserva territorial del Estado y que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, el primero de los cuales están delimitados [sic] expresamente en las Resoluciones del Incora n.º 04698 del 27 de septiembre de 1984 y n.º 04393 del 15 de septiembre de 1986. En consecuencia, no se aplicará a aquellas porciones o franjas de terreno de las islas, que de conformidad con las normas legales constituyen bienes de uso público, así como las correspondientes a las áreas del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

Mediante el acuerdo se faculta al gerente general del Incoder para

entregar en arrendamiento⁹ 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. Parágrafo: En ningún caso el objeto del contrato de arrendamiento incluirá el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo, ni las superficies catalogadas como bienes de uso público, tales como las zonas de bajamar, las playas o las franjas de 30 metros de ancho paralelas a las líneas de alta marea o a la de máximas crecientes de las ciénagas, depósitos o fuentes internas de agua, ni las demás áreas definidas como espacio público por las normas vigentes.

El artículo tercero del acuerdo precisa:

9 Ver en el anexo n.º 3 el cuadro con los contratos de arrendamiento adelantados por el Incoder a febrero de 2007.

El área máxima de terreno insular que puede ser objeto de contrato de arrendamiento, será de una (1) hectárea.

En el artículo décimo del Acuerdo se faculta al gerente general de Incoder “para celebrar contratos de usufructo, por un término máximo de 8 años, sobre superficies insulares no mayores a doscientos (200) metros cuadrados, con aquellos ocupantes de escasos recursos económicos, establecidos en el Archipiélago con anterioridad a la vigencia del presente Acuerdo. El terreno solamente podrá ser destinado a fines habitacionales del usufructuario y su familia, siempre que se comprometa a no contravenir las normas ambientales. *La solicitud del interesado deberá acompañarse de la autorización o permiso de la respectiva autoridad ambiental.*

Parágrafo: Para estos efectos se considera un ocupante de escasos recursos económicos quien tenga un patrimonio inferior a 15 salarios mínimos legales mensuales y no haya recibido del estado subsidio de vivienda de interés social [cursivas añadidas].

A. COMENTARIOS AL ACUERDO

Es conveniente advertir que el Consejo Directivo del Incoder está integrado por:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo preside.
2. El Ministro de Protección Social o su delegado.
3. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
4. El Director del Departamento de Planeación Nacional o su delegado.
5. Un delegado del Presidente de la República.
6. Un representante de las organizaciones campesinas.
7. Un representante de las organizaciones indígenas.
8. Un representante de las organizaciones afrocolombianas.
9. Un representante de los gremios del sector agropecuario.

El acuerdo desconoce que el mismo Incoder, en las resoluciones que ordenan la restitución de los baldíos indebidamente ocupados, consideró a los ocupantes *de mala fe* y por consiguiente les negó el reconocimiento de pretendidas mejoras realizadas en los predios ocupados.

Por otra parte, el Consejo Directivo del Incoder, al dictar el acuerdo, olvida que casi todas las construcciones, edificaciones, rellenos, plataformas, etc. que existen en las islas afectan área marina y terrenos de las islas. Incluso, se

han creado islas artificiales mediante el relleno de bajos coralinos, empleando material coralino, arenas, restos de caracol pala, entre otros materiales.

Además, el contenido del acuerdo constituye una nueva manifestación, evidente, de la violación de los principios de igualdad, solidaridad y proporcionalidad que sirven de fundamento al Estado social de derecho:

—A los ocupantes, de cuantiosos recursos económicos y que ocasionalmente visitan sus mansiones en las islas, se les habilita —siendo ocupantes ilegales— para disfrutar de predios hasta de una hectárea, y pueden destinarlos a varios usos.

—Por otro lado, a los integrantes de cerca de 51 familias pobres que habitan en Isla Grande, en el predio interior sin acceso directo al mar, denominado Orika, con una extensión de 4½ hectáreas, se les “beneficia” con la posibilidad de usufructuar predios de hasta 200 metros cuadrados, en una isla donde no hay fuentes de agua dulce y donde, naturalmente, necesitarían espacios mucho más amplios para vivir dignamente.

Tampoco menciona el acuerdo en cuestión el tema de *la responsabilidad que corresponde a las distintas entidades administrativas que confluyen sobre el área ni la que recae en los detentadores de hecho por los innumerables y graves daños causados a este ecosistema único*, ni sobre los inmensos costos —asumidos por el Estado— primero dentro del dilatado proceso de clarificación de la propiedad sobre estos terrenos y luego respecto del aún no concluido proceso administrativo de recuperación de estos.

VIII. ACCIÓN POPULAR

En julio de 2003, en ejercicio de la acción popular que consagra el artículo 88 de la Constitución Política y reglamenta la Ley 472 de 1998, el autor presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, reclamando la protección de derechos e intereses colectivos relacionados con:

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

[...]

- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sus-

titución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

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

e) La defensa del patrimonio público.

A. INTERESES Y DERECHOS COLECTIVOS VIOLADOS

Dentro del marco constitucional y legal señalado, de manera especial me refiero a la protección, conservación y restauración del ecosistema constituido por las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y del medio marino circundante, así como a la defensa del importante patrimonio público que representan estas áreas, frente a la evidente y creciente degradación de ese singular ecosistema de la Nación como consecuencia de la ineficiencia de las autoridades públicas encargadas de su protección y de las acciones incontroladas de los detentadores de hecho de esas áreas.

En la demanda se señalan las autoridades públicas presuntamente responsables de los hechos y omisiones que han ocasionado los daños relacionados y que posibilitan el avance de estos.

Las entidades responsables del acelerado proceso de ocupación ilegal de las áreas en cuestión y de la degradación ambiental incalculable y hasta ahora inatajable son principalmente:

– El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

– El Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su dependencia la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

– La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique).

– La Alcaldía del Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias.

– La Dirección General Marítima de la Armada Nacional, Ministerio de Defensa Nacional (Dimar).

Por otra parte, son igualmente responsables los ocupantes ilegales o detentadores de hecho de los terrenos mencionados.

En lo relativo a las pruebas para el estudio de la demanda se plantearon, como documentos para ser considerados, los siguientes:

- Quejas presentadas en 1996 por RAFAEL VERGARA NAVARRO, ex director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Cartagena (Damarrena) ante la Contraloría General de la República, por considerar muy pobre la gestión de las entidades responsables del control de las áreas en cuestión.

- Procesos administrativos sancionatorios adelantados por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) y la Dirección General Marítima de la Armada Nacional Ministerio de Defensa Nacional – Dimar, en relación con daños ambientales en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario.

- Investigaciones penales adelantadas por la Fiscalía General de la Nación sobre los mismos hechos.

- Informe de la Contraloría General de la República sobre la 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 de fecha julio del año 2000, con sus registros fotográficos.

- Estudio hecho por Cardique, mencionado en el informe de la Contraloría, sobre el estado del ecosistema del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario, que indica el rápido deterioro y la destrucción de los sistemas de flora y fauna, especialmente el de los corales y fauna íctica por los efectos negativos de la actividad turística masiva sobre estas áreas.

- Acción de Cumplimiento de la Procuraduría General de la Nación contra el Incora, de fecha 6 de diciembre de 2000, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

- Informe del Coordinador del Grupo Jurídico de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, de fecha 2 de abril de 2001, presentado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en respuesta a la solicitud del Tribunal dentro del trámite de la acción de cumplimiento anteriormente mencionada.

– Fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 2 de mayo de 2001 en que ordena al Incora el cumplimiento de sus funciones para la recuperación de los baldíos reservados de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

– Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del 6 de julio de 2001, que confirma el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

– Resultado de las visitas previas adelantadas por el Incora al iniciar el procedimiento administrativo para la recuperación de baldíos indebidamente ocupados en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario con el objeto de verificar el estado y área de ocupación, identificación de ocupantes, clases de construcciones, entre otros aspectos.

Las peticiones del demandante fueron las siguientes:

1. Que con la elemental consideración de la prevalencia del interés general sobre el interés de los ocupantes ilegales de los terrenos que componen las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, se garantice el dominio público de las islas del mencionado archipiélago; que se respete, por tanto, el carácter imprescriptible e inalienable de estos bienes que forman parte del patrimonio público del Estado y se ponga fin a la privatización de hecho que a lo largo de los años se ha dado frente a la inacción de las autoridades públicas comprometidas en su protección.

2. Que se ponga fin a los daños ecológicos y de todo orden ocasionados en esos espacios y que se suspendan las actividades de cualquier tipo que puedan causar graves efectos de contaminación o depredación en esas áreas.

Frente a las evidentes restricciones que ha experimentado la naturaleza en estos espacios –caso demostrado, sin duda, en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario–, proceder a un inventario que permita identificar las medidas de urgencia y excepción cuya adopción sea indispensable para recuperar la capacidad de regeneración de dicho ecosistema.

3. Que se haga la valoración de los daños causados y se establezca la responsabilidad por ellos.

4. Que se llegue a una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, se tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de

sus valores naturales y culturales, el aprovechamiento racional de esos recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos pero de manera controlada, y con la adopción de las necesarias y adecuadas medidas para su conservación, protección y restauración.

5. Que se estime la conveniencia de incorporar las áreas de las islas del archipiélago al Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario (recuérdese que en una ampliación del parque se incorporaron a éste dos de las islas: Isla Rosario e Isla Tesoro).

6. Que en este caso se tengan en cuenta los convenios internacionales para promover la protección y conservación del medio marino, en especial el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, suscrito en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983.

Este convenio considera que la protección de los ecosistemas del medio marino de la región del Gran Caribe es uno de sus principales objetivos pues reconoce que la contaminación y el hecho de que el medio ambiente no se tiene suficientemente en cuenta en el proceso de desarrollo constituyen una amenaza para el medio marino, su equilibrio ecológico, sus recursos y sus usos legítimos.

A finales del año 2006 se citó para alegato de conclusión a demandante y demandados.

Para esa fecha habían ocurrido nuevos acontecimientos que afectaban el área en cuestión y a los actores involucrados y por tanto era necesario actualizar al Tribunal en los nuevos sucesos, lo cual hicimos mediante en el alegato de conclusión añadiendo a las anteriores consideraciones las siguientes:

– Es evidente e irrefutable que las áreas objeto de la acción popular constituyen baldíos reservados del Estado y por tanto patrimonio público y que, no obstante, se encuentran ocupadas de forma ilegal por detentadores que las han usufructuado por más de medio siglo.

– La sentencia de la Corte Constitucional T-1186/04 reconoce que la Constitución consagra como derecho de carácter colectivo el deber del Estado de proteger en su integridad el espacio público y garantizar su destinación al uso común. Por tanto, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él excluyendo de su goce a las demás personas.

La sentencia precisa:

Los *bienes de uso público del Estado*, tienen como característica ser *inalienables, imprescriptibles e inembargables* (artículo 63 de la Constitución Política).

- a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.
- b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.
- c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes¹⁰. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados. (sentencia T-566 de 1992)

Este carácter de bien de uso público de las playas marítimas ha sido reiterado por la Corte en varias sentencias.

– Es evidente e irrefutable que esa ocupación ilegal ha generado en el área en cuestión daños ambientales de enorme magnitud, además de los efectos, no valorados aún, sobre la región del Gran Caribe, todo ello en detrimento del patrimonio ambiental y cultural de todos los colombianos.

– Una consideración integral del contenido de los documentos que reposan en el expediente del proceso de la referencia muestra claramente que durante muchos años la acción de la administración del Estado, en las materias comentadas, ha sido débil y dispersa y en muchas ocasiones constituye una clara violación de la moralidad administrativa.

– Las providencias judiciales relacionadas con esta temática han mostrado que el único camino posible es el de la recuperación absoluta de los terrenos que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de los espacios

¹⁰ Cfr. FERNANDO GARRIDO FALLA. *Tratado de derecho administrativo*, volumen II, 9.^a ed., Madrid, Tecnos, 1989, pp. 405 y ss.

marinos y costeros que comprende el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario.

– Es indudable que los organismos de la administración comprometidos en este tema son corresponsables, con los ocupantes de los daños ocasionados, de la grave afectación de la moralidad administrativa y del pésimo ejemplo que con sus actuaciones u omisiones, en el curso de este asunto trascendental, han impactado el patrimonio público y la dignidad de la sociedad colombiana.

– ¿A quién corresponderá atender la recuperación de los graves daños ambientales ocasionados al ecosistema marino, insular y costero de las áreas en cuestión, habiendo sido particulares adinerados quienes los fomentaron? De tener el Estado que atender esa recuperación, seremos todos los colombianos los que terminaremos cubriendo los costos.

– Además, en una apreciación sobre la problemática aludida, resalta de manera protuberante la contradicción, existente a lo largo de 38 años, entre los resultados de los estudios e investigaciones de carácter científico y técnico realizados sobre las áreas en cuestión especialmente por los organismos de apoyo al hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –principalmente el Invemar– y a la Dimar –por medio del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH)– además de los estudios que orientaron los actos administrativos que dieron fin al procedimiento administrativo de recuperación de los baldíos indebidamente ocupados, ordenando su restitución, y la decisión contenida en el Acuerdo 41 del Consejo Directivo del Incoder y en general con las decisiones contradictorias adoptadas en muchos casos por los distintos gobiernos sobre este tema.

– Es preciso hacer notar que el Modelo de Desarrollo Sostenible resulta incongruente e incompatible con el acuerdo del Consejo Directivo del Incoder que faculta al gerente general de ese instituto para celebrar contratos de arrendamiento y de usufructo sobre predios que forman parte del Área Marina Protegida.

– Las decisiones contenidas en el acuerdo del Consejo Directivo del Incoder resultan de extremada gravedad puesto que con ellas el propio gobierno nacional, una vez más, estaría desconociendo y contrariando abiertamente lo establecido por la ley, por las resoluciones previas emitidas por su propio agente –el Incoder– y por las providencias emitidas por las altas instancias

judiciales que ya se pronunciaron sobre la justa y lógica solución a este largo y tortuoso proceso.

– Finalmente, considero que las decisiones judiciales que se profieran en este caso, aparte del significado que tendrán para el espacio marino y terrestre del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, tendrán también enorme incidencia en la protección, recuperación y manejo de la totalidad de las zonas marinas, insulares y costeras de Colombia.

B. SENTENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

El 9 de noviembre de 2006 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia dentro del proceso originado por la acción popular instaurada por quien esto escribe en julio de 2003 contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su Unidad Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Instituto de Desarrollo Rural, la Dirección General Marítima, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) y el Distrito Turístico de Cartagena de Indias acogiendo las pretensiones del demandante por estimar que las entidades demandadas son responsables del acelerado proceso de ocupación ilegal del área del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de la degradación ambiental incalculable ocasionada como consecuencia de tal ocupación, afectación que compromete por igual al Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y al medio marino circundante.

El Tribunal se refiere en primer lugar a los antecedentes que resume destacando que el Incora, mediante la Resolución n.º 4698 del 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”.

Asimismo da cuenta de que en diciembre del año 2000 el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios demandó, en ejercicio de la acción de cumplimiento, hacer efectiva la recuperación de las áreas de las islas indebidamente ocupadas por particulares, acción que fue resuelta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenando al Incora la recuperación de dichos baldíos reservados.

En el capítulo II de la providencia la Sala hace, entre otras, las siguientes consideraciones respecto del análisis del caso concreto (página 65):

Debe la Sala advertir que la problemática objeto de estudio ostenta una singular importancia, si en cuenta se tiene que el Archipiélago de las Islas del Rosario representa un área de especial valor ecológico tanto en el ámbito mundial como nacional dado que constituye un gran complejo coralino y sus islas son antiguos arrecifes emergidos, calificado además como un ecosistema natural sobresaliente, ‘frágil y escaso’, de alta potencialidad económica, en el que se encuentran arrecifes de coral, vegetación de algas y rastreas que ayudan a mantener la estabilidad del terreno, los manglares y las terrazas coralinas, como lo enuncia el Ministerio de Ambiente al motivar la Resolución 0456 de 2003, mediante la cual ordena la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible MDS para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, con el cual ‘buscará la incorporación de criterios para la conservación de sus ecosistemas y procesos ecológicos críticos y definirá los mecanismos para el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales’.

Sumado a lo anterior, no puede dejar de valorarse que las referidas islas cumplen una especial función desde el punto de vista ambiental ya que constituyen la denominada zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y San Bernardo, y una franja de influencia directa de la única zona de carácter submarino protegida en Colombia, considerada como un ecosistema excepcional a nivel mundial por comprender la ‘fracción más desarrollada de corales en la franja caribe’¹¹.

Para el Tribunal, una vez considerado el material probatorio aportado al plenario durante el trámite de la acción popular, existe certeza sobre el alto grado de contaminación y deterioro ambiental que afecta de manera grave el Archipiélago de las Islas del Rosario, 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 4º de la Ley 472 de 1998 y que con el ejercicio de la presente acción se busca salvaguardar.

Elementos de juicio de especial importancia están constituidos por el informe de Auditoría presentado por la Contraloría General de la República en el año 2000 (fls. 418-458), el rendido dos años después –año 2004– (Anexo 2), así como el diagnóstico elaborado por Cardique en junio de 2004 (fls. 65657), para tener acreditado como causas indiscutibles

11 Tomado del informe de auditoría de la Contraloría General en el año 2004.

del deterioro ambiental y de los ecosistemas, la ocupación y explotación incontrolada de las islas por particulares, específicamente las construcciones ilegales, el inadecuado turismo, la generación de ruido, la alteración del hábitat de los diferentes medios de vida, los cambios de uso del suelo, la destrucción de corales por la actividad pesquera y variadas edificaciones, el deterioro en la calidad de las aguas por compostaje de basuras y por vertimiento de desechos sólidos y líquidos y la afectación de los ecosistemas por el desplazamiento de embarcaciones sin reglamentación adecuada, razones suficientes para exigir prontitud y diligencia de parte de la administración para la puesta en marcha de las medidas requeridas para restaurar y poner fin a la afectación de todos conocida.

No puede dejar de resaltarse que el Ministerio del Medio 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 la ya mencionada Resolución n.º 0456 y a cargo de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio del Medio Ambiente, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Cardique, el Instituto Nacional de Investigaciones Marinas y Costeras Invenmar, el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias –EPAC–, la elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, luego de reconocer su valor como *‘ecosistema natural, sobresaliente, escaso y frágil y de alta potencialidad económica’* cuya importancia ecológica debe rescatarse para detener el daño ambiental de que han sido objeto, toda vez que ‘se han presentado impactos sobre la base natural, en cuanto a: actividades de introducción de flora y fauna; generación de ruido y vibraciones por diferentes fuentes; construcciones 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’ (fls. 150-157).

En dicho acto administrativo se consignaron como objetivos específicos del modelo los siguientes:

- a) Definir criterios bióticos, económicos, jurídicos, socioculturales y político administrativos que orienten la relimitación de Área 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.

Para su elaboración dispuso el Ministerio en los artículo 3.º y 4.º, un término de ocho (8) meses contados a partir de su publicación, y para su implementación, sostuvo que se realizaría gradualmente en la medida que el Incora culminara los procesos de clarificación y recuperación de baldíos.

Según extractos de la documentación allegada al informativo por el citado Ministerio, relacionada con la propuesta y definición del Modelo de Desarrollo Sostenible para la zona afectada, éste implica adoptar medidas que permitan la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas presentes en el área, que exigen para su elaboración e implementación un marco legal apropiado, un plan de manejo integral, la concertación con las comunidades locales y la delimitación de las áreas marinas protegidas, factor de suma importancia al que se hará alusión en forma amplia posteriormente.

Así mismo, para su elaboración habrán de tenerse en cuenta aspectos como la limitación de usos de las aguas marinas y costeras que puedan tener efectos negativos en el área, la protección de los hábitat críticos de los ecosistemas marinos y costeros, la restauración o rehabilitación de las condiciones ambientales, el mejoramiento del desarrollo de actividades económicas como la pesca artesanal y el turismo dentro de un contexto de sostenibilidad, la definición de usos, la adopción de estructuras de manejo e implementación de actividades de control para usos y manejo de la zona, y finalmente, las responsabilidades para el establecimiento y manejo del modelo.

No obstante lo dicho, y pese a que como ya se advirtió, la Resolución No. 456 de 2003 dispuso un plazo de ocho (8) meses para la elaboración del Modelo de Desarrollo Sostenible, *con el cual se pretende, se insiste, la adopción de medidas que permitan la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas del área*, no obra para la fecha del presente fallo noticia alguna acerca de la metodología que en forma concreta permitirá la expedición del mismo, ni un cronograma de actividades frente al cual pueda valorarse la efectividad de las disposiciones contenidas en dicho acto administrativo, o la preparación que al interior de las entidades involucradas se realiza, como serían estudios o proyectos con ese objeto.

Al no contar de manera cierta con el modelo ideado por Minambiente, no puede hablarse de la efectividad de las políticas, programas y actividades a cargo de las autoridades del

orden nacional y territorial, comprometidas en un tema considerado de especial importancia, dado el valor incalculable que en términos ambientales y de recursos naturales renovables significa el referido ecosistema.

Lastimosamente y en el entre tanto continúa la afectación de los ecosistemas marinos y costeros y en general de las condiciones ambientales de la zona, sin que se hayan puesto realmente en marcha acciones concretas y eficaces dirigidas al *saneamiento definitivo* de las áreas afectadas, o a contrarrestar la amenaza que de tiempo atrás se cierne sobre las mismas por la ocupación y explotación de los terrenos, el uso indiscriminado de los mismos y los demás reparos citados en precedencia, ya que continúan sin ningún control y a la espera de la elaboración e implementación del modelo ambiental y de las normas que permitan su aplicación. Prueba de ello es el informe que aporta el accionante con fecha 6 de febrero de 2006, en el que advierte de la construcción de una suntuosa residencia junto a un muelle de acceso en Isla Grande, terminada en el año 2005 y sin ninguna oposición de las autoridades administrativas, pese a habersele revocado formalmente al constructor por parte de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, el permiso de reposición de infraestructura por incumplimiento en la presentación del Plan de Manejo, mediante acto administrativo que quedó en firme en mayo de 2003 y que fue posteriormente demandado ante esta jurisdicción en acción de nulidad y restablecimiento del derecho (fls. 1041-1047)".

[...]

Así las cosas, considera la Sala que en lo que toca con los aspectos de conservación y preservación de los recursos naturales renovables en la zona comprendida por el Archipiélago de las Islas del Rosario, resulta incuestionable que no ha existido a lo largo de los años un verdadero esfuerzo y compromiso para rescatar del deterioro ambiental los bienes insulares y submarinos objeto de afectación, denotando falta de planeación en la fijación de políticas ambientales por parte del Ministerio acusado y medidas de control efectivas por las restantes autoridades comprometidas, que impidan la degradación ambiental que lamentablemente sufre la zona por la intervención humana.

[...]....

Debe expresar la Sala la especial inquietud que surge del contenido del Acuerdo 041 de 2006 proferido por el Incoder, mediante el cual autoriza al Gerente General para la celebración de contratos de arrendamiento de los bienes reservados de la Nación correspondientes al Archipiélago de las Islas del Rosario y de San Bernardo, con fundamento en las facultades legales conferidas en los artículos 12 numeral 13 y 75 incisos 5.º y 7.º de la Ley 160 de 1994 relativas a la función de administrar los bienes baldíos de la Nación y celebrar contratos (fls. 1118-1122, cdno. 3) pues se desconoce si a dicha determinación

le antecedieron estudios y valoraciones técnicas y científicas sobre el impacto ambiental que puede ocasionar la permanencia de quienes habitan las islas, resultando imperativo disponer, entonces, que el Incoder proceda a efectuar un estricto seguimiento del contrato, en el cual se asegure el cumplimiento por parte de los arrendatarios de la totalidad de las normas ambientales, de manera que por razón de la nueva situación no se causen 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. Además, 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.

Situación como la que se resalta en precedencia deja al descubierto una vez más la falta de coordinación entre las instituciones y organismos que tienen incidencia en la zona, pues no cabe duda que la complejidad del tema implica unir todos los esfuerzos administrativos y políticos a efecto de conjurar el peligro latente sobre las islas del archipiélago y encontrar la forma de atenuar sus dañinos efectos.

En este contexto, el Tribunal encuentra que *la acción ejercida por la administración a través de los diferentes órganos y entidades estatales, se torna insuficiente a fin de lograr una verdadera protección del Archipiélago de las Islas del Rosario*, pues aún cuando se tiene regulación legal sobre las funciones asignadas tanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial como a las demás autoridades involucradas, relacionadas con el aprovechamiento, recuperación y protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, con la evaluación y control preventivo, actual o posterior a los efectos de deterioro ambiental suscitados por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación de los mismos y labores de control y vigilancia sobre los usos tanto de las aguas como del aire y de los suelos que conllevan expedición de licencias ambientales, permisos o autorizaciones, además de la imposición de medidas sancionatorias por el incumplimiento de la normatividad ambiental, no han surtido los efectos esperados, como correspondía a tan importante compromiso.

Con base en los referentes anteriores puede concluirse que lastimosamente existe falta de planeación, coordinación y verdadero interés en la gestión ambiental que a todos los demandados vincula desde distintos ámbitos de competencia, apreciándose una significativa omisión en el Ministerio del Medio Ambiente pues como autoridad nacional encargada de formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y la fijación de reglas y criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio y de los mares adyacentes, a fin de garantizar y asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, conforme al mandato perentorio del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y demás normas concordantes, ha debido

prestar mayor atención al direccionamiento de los procesos ambientales en esa zona de la geografía colombiana y la ejecución pronta y eficaz de medidas que protegieran la gran riqueza ecológica y el entorno natural de las islas.

[...]

Por todas las razones anteriores, en particular las consideraciones de la máxima autoridad ambiental que aluden a que para poner fin a los hechos que dan origen a la presente acción constitucional se requiere de la puesta en marcha de un Modelo de Desarrollo Sostenible (MDS) que contribuya al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social del área comprometida, sin deteriorar el medio ambiente, el cual no ha sido elaborado y mucho menos implementado pese a *contar con un 'Documento Técnico de Soporte'*¹² *que en criterio de la referida cartera ministerial y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales 'constituye la base para la formulación e implementación del Modelo de Desarrollo Sostenible'*, se dispondrá el amparo de los derechos colectivos relativos a gozar de un ambiente sano, 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, su conservación, restauración y sustitución, y los demás términos consignados en los literales a), e) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, *ordenando a ese Ministerio que de forma mancomunada y coordinada con las demás entidades demandadas, ejecute en un plazo no mayor de seis (6) meses las acciones tendientes a la elaboración del referido modelo (MDS).*

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, junto con su Comité Técnico, pondrá en marcha las operaciones dispuestas por la Resolución No. 0679 de 2005 mediante la cual declara el Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo y adopta la zonificación interna, *concretamente en lo que toca con la formulación del Plan de Manejo del área referida.*

Lo anterior no obsta para que con la inmediatez que el asunto amerita se lleven a cabo las medidas urgentes que la zona requiere, como 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 (prohibida expresamente con la Resolución 1424/96, sin mayores efectos), tala de manglar y rellenos, pesca indiscriminada, tránsito de embarcaciones de turismo y pesca sin las medidas correspondientes, entre otros, previa identificación concreta, a efecto de evitar que la totalidad del área continúe siendo transformadas o definitivamente perdida. En esa tarea intervendrán las autoridades que tienen control sobre la gestión y protección ambiental,

12 Citado en la Resolución 0679 del 31 de mayo de 2005 (fl. 1022 cdno. 3).

como al efecto ocurre con Cardique y Dimar, dentro del marco de sus competencias, con el apoyo de la Alcaldía del Distrito Turístico, Histórico 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.

Así mismo, las referidas autoridades deberán adelantar 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 si a ello hubiere lugar.

[...]

La deficiencia probatoria que se echa de menos no impide requerir 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, 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.

[...]

Para garantizar el cumplimiento del fallo se conformará 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 accionante, cuya dirección estará a cargo del primero, quien deberá rendir al tribunal un informe de la gestión encomendada cada tres (3) meses y al vencimiento del plazo dispuesto para el cumplimiento de lo que aquí se ordena.

Finalmente, la Sala falla de la siguiente manera:

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

Segundo: Accédase 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: Ordénase 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 plano 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 San Bernardo. Los demandados quedan obligados a cooperar activamente en la materialización del referido Modelo y a implementarlo y cumplirlo, de acuerdo con el marco de sus competencias.

Cuarto: Ordénase al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que en el mismo término de seis meses (6), elabore el Plan de Manero del Área Marina Protegida declarada en la Resolución n.º 0679 de 2005, referida a los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo.

Quinto: Ordénase 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 residencia, 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, Histórico 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: Ordénase 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 Manero del área, conllevará la revisión del mencionado acto y su adecuación a la reglamentación citada.

Séptimo: Ordénase 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, contami-

nación 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 sanciones si a ello hubiere lugar.

Octavo: Requírase a la Dirección General Marítima “Dimar” para que en cumplimiento de los deberes asignados en el artículo 5º 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 4º de la Ley 472 de 1998.

Noveno: Confórmese 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.

Posteriormente, los apoderados de dos de las entidades demandadas (el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Dirección General Marítima) presentaron recurso de apelación contra el fallo del Tribunal y en consecuencia este proceso pasó a conocimiento del Consejo de Estado¹³.

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera. Proceso n.º 25000232500020039119301, radicado en febrero de 2007 y al despacho desde el 4 de abril de 2007.

CAPÍTULO SEXTO

*Instrumentos para la protección de los
espacios marinos, insulares y costeros*

Para avanzar hacia una efectiva protección de estos espacios deben utilizarse diversos instrumentos, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

A. DEFENSA DEL DOMINIO PÚBLICO MARINO Y MARÍTIMO-TERRESTRE

El Estado, por medio de sus diversos organismos y entidades, tiene el deber de ejercer una efectiva protección del dominio público marino y marítimo-terrestre que comprende además la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado.

Las autoridades competentes para otorgar licencias, permisos y concesiones en esas áreas, para la ejecución de obras o actividades, deben estar profundamente influidas y condicionadas por el objetivo de la protección ambiental. Esto tiene especial aplicación en el caso de los vertimientos de aguas de distinto origen, domésticas, industriales, etc., directamente al mar, por medio de emisarios submarinos o de otros procedimientos utilizados.

Debe dotarse a la administración de una estrategia para el desarrollo sostenible de estos espacios.

La existencia de un número creciente de ocupaciones ilegales de playas, terrenos de bajamar y otros espacios marinos y marítimo-terrestres, como hemos visto en reportes de distintas entidades, exige adoptar una estrategia nacional para el desarrollo sostenible de estos espacios, que signifique en primer lugar adelantar acciones eficaces para detener el creciente proceso de ocupación ilícita y en segundo lugar, acciones administrativas y judiciales ágiles para lograr la restitución de los terrenos ocupados ilegalmente. Simultáneamente, se debe avanzar en la utilización de las modernas tecnologías que permitan el deslinde de esos terrenos de dominio público.

En este sentido, en desarrollo del principio de transparencia, debe implementarse un sistema de información actualizada, que sea pública, sobre los procesos administrativos de deslinde y de restitución, incluyendo información sobre desalojos y desahucios cuando estos sean necesarios, así como de las demoliciones y sanciones impuestas como resultado de los procesos administrativos adelantados.

B. PLANIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS MARÍTIMO-TERRESTRES

En el campo de la planificación ambiental se requiere la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Esto debe manifestarse en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial previstos en la Ley 388 de 1997 en los cuales los determinantes ambientales resultan prioritarios, así que se tendrán en cuenta, entre otros, las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras.

Estos planes de ordenamiento territorial –distritales y municipales– deben resultar armónicos con los planes de gestión ambiental regional y demás actuaciones de las corporaciones autónomas regionales que existan en las regiones insulares y costeras del país.

C. FORTALECER EL MARCO JURÍDICO EXISTENTE

Para esta enorme tarea el país cuenta con una estructura legal que debe ser complementada y modernizada, que comprende desde normas provenientes del derecho civil y del derecho agrario hasta las normas que corresponden al reciente y dinámico derecho ambiental que presenta como principales hitos el Decreto 2811 de 1974 y la Constitución ecológica de 1991.

D. AMPLIAR Y PROTEGER LAS ÁREAS DE MANEJO ESPECIAL

Promover efectivamente la creación de una red de áreas marinas protegidas que se sume al Área Marina Protegida de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, como la propuesta de Bahía Málaga.

E. ADOPTAR, CUMPLIR Y FORTALECER CONVENIOS
INTERNACIONALES PARA PROMOVER LA PROTECCIÓN
Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO MARINO

En este aspecto es urgente adelantar el debate político, jurídico, académico y científico, necesario para la aprobación y adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

F. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE
LOS ESPACIOS MARINOS Y COSTEROS

Cumplir con las políticas públicas nacionales para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia representadas principalmente en la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia y en la Política nacional del océano y de los espacios costeros.

G. AVANZAR EN EL ESTUDIO CIENTÍFICO Y TÉCNICO
DE LOS ESPACIOS MARINOS Y COSTEROS

Avanzar en el estudio científico y técnico de estas áreas como lo plantea el proyecto “Diagnóstico y evaluación de la calidad ambiental marina en el Caribe y Pacífico colombiano. Red de vigilancia para la conservación y protección de la calidad de las aguas marinas y costeras”.

En el año 2001, el Invemar actuó como coordinador del proyecto y encargado del desarrollo del plan de investigación. Otras instituciones y organizaciones participantes fueron el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH), el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) y 13 autoridades ambientales de los departamentos y distritos litorales.

El proyecto tiene como objetivo contribuir con las bases y referentes científicos sobre la calidad ambiental marina y costera colombiana para la formulación de los planes y programas de ordenamiento ambiental de los ecosistemas de la región, así como establecer una red de vigilancia que comprenda la franja marina y costera colombiana de manera que posibilite el ma-

nejo integrado y el aprovechamiento sostenible de sus aguas y de los recursos naturales asociados.

En el aspecto de lineamientos y directrices, se determinó que la gestión corresponde con el marco legal del Invermar dentro de la Política Nacional Ambiental vigente, la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras y el Plan Estratégico del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar; planteamientos que en general involucran a todos los actores entre los que se destacan el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales litorales y la comunidad científica. De este modo, el aporte de bases científicas sobre la calidad ambiental, la realización de caracterizaciones de fuentes contaminantes, de diagnósticos de la calidad de las aguas marinas y costeras y la definición de criterios de evaluación de la calidad ambiental evidentemente son la base teórica y práctica para la formulación de lineamientos para un manejo integrado de las zonas costeras en el Caribe y el Pacífico colombianos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA NAVAS, ÓSCAR DARÍO. *La constitución ecológica de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- ARROYO, IGNACIO. *Compendio de derecho marítimo*, Madrid, Tecnos, 2002.
- BECERRA, JAIME; JESÚS A. GARAY; ÁLVARO MENDOZA; RODRIGO PEDRAZA y MARÍA TERESA VÉLEZ. “Propuesta metodológica para el diagnóstico ambiental de áreas insulares como base para su ordenamiento territorial. Estudio de caso: archipiélago Islas del Rosario” (tesis de maestría en gestión ambiental para el desarrollo sostenible con énfasis en zonas costeras; director de la maestría: Orlando Sáenz Zapata). Anexo B - Entrevistas. Pontificia Universidad Javeriana-Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Cartagena de Indias, julio de 1998
- BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. *Instituciones de derecho ambiental*, Madrid, La Ley, 2001.
- CANO CORREA, MARCELA et ál. *Archipiélagos del Caribe colombiano*, Santiago de Cali, Banco de Occidente, 1996.
- CASTAÑO URIBE, CARLOS. *Colombia: universo submarino*, Santiago de Cali, Banco de Occidente Credencial, 2000.
- Comisión Colombiana del Océano (CCO). *Lineamientos de la política nacional del océano y de los espacios costeros*, Bogotá, julio de 2002.
- Comisión Colombiana del Océano (CCO). Diversos documentos [www.cco.gov.co].
- Contraloría General de la República. *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006*, Bogotá, 2006.
- Contraloría General de la República. “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”, informe, julio de 2000.
- Convenio Andrés Bello. *Corpus legislativo sobre la biodiversidad y el medio ambiente, legislación internacional*, volumen 1, Convenio Andrés Bello, 1999.
- Corte Constitucional. Sentencia C-183/03 del 4 de marzo de 2003.

CORREDOR DE ALFONSO, GLADYS. Trabajo de investigación para la materia “Derecho del Mar”, dentro de la Especialización en Derecho del Medio Ambiente XI Promoción 2007-2008.

DURÁN BERNAL, CARLOS ANDRÉS. *¿Es nuestra isla para dos? Conflictos por el desarrollo y la conservación en Islas del Rosario, Cartagena*, trabajo de grado para optar al título de Magister en Antropología Social, Universidad de los Andes, Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Bogotá, diciembre de 2006.

GARAY, J. et. ál. *Programa nacional de investigación, evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar*, Santa Marta, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (Invemar), 2004.

GONZÁLEZ SALINAS, JESÚS. *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Madrid, Civitas, 2000.

GUZMÁN AGUILERA, PATRICIA. “Apuntes sobre la evolución del Convenio de Diversidad Biológica”, en *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, tomo VI, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

GUZMÁN E., JOSÉ VICENTE. *La jurisdicción marítima en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

Incoder. Resolución 052 del 18 de abril de 2004. Por la cual se decide el procedimiento administrativo que determina si hay o no indebida ocupación, por parte de la sociedad “Cocoliso Alcatraz & Cia. Ltda.” sobre un lote de terreno baldío situado en la denominada Isla Grande, perteneciente al archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (Invemar) Programa holandés de asistencia para estudios de cambio climático, Colombia: *Definición de la vulnerabilidad de los sistemas bio-geofísicos y socioeconómicos debido a un cambio en el nivel del mar en la zona costera colombiana (Caribe Continental, Caribe Insular y Pacífico) y medidas para su adaptación*, 7 tomos, Resumen Ejecutivo y CD-Atlas digital. Programa de Investigación para la Gestión Marina y Costera - GEZ, Santa Marta, 2003.

JUSTE RUIZ, JOSÉ. *Derecho internacional del medio ambiente*, Ciencias Jurídicas, Madrid, McGraw-Hill, 1999.

MARTÍNEZ DE APARICIO, JOSÉ MARÍA. *Régimen de baldíos en Colombia*, Bogotá, Doctrina y Ley, 2000.

- Ministerio de Defensa Nacional, Armada Nacional, Dirección General Marítima. *Compendio de normatividad marítima colombiana*, Bogotá, 2002.
- Ministerio del Medio Ambiente. Dirección General de Ecosistemas. *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*, Bogotá, diciembre de 2000.
- MUÑOZ CABRERA, REYNALDO. “La protección del medio ambiente marino, insular y costero y el caso de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario”, en *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, tomo IV, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- MUÑOZ CABRERA, REYNALDO. “La protección del medio marino en el ámbito mundial y regional”, en *Evaluación y perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.
- MUÑOZ CABRERA, REYNALDO. “Administración de las áreas marítimas y costeras de Colombia”, en vv. AA. *El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental. Memorias de las VII Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- MUÑOZ CABRERA, REYNALDO. “Régimen jurídico de los espacios marinos, insulares y costeros de Colombia”, en vv. AA. *Lecturas sobre derecho agrario*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- MUÑOZ CABRERA, REYNALDO. “La función social y ecológica de la propiedad”, en vv. AA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia. Memorias de las VIII Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- MUÑOZ CABRERA, REYNALDO. Blog [www.islasdelrosario.blogspot.com]. Contiene un resumen del estudio adelantado sobre el caso de las Islas del Rosario (Colombia) en desarrollo del tema de la protección del medio marino, insular y costero. Iniciado en septiembre de 2006.
- RAMOS BERMÚDEZ, MANUEL (coord.). *Colombia tierra y paz. Experiencias y caminos para la Reforma Agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*, Bogotá, Incora, 2001.
- SATIZÁBAL PARRA, CAMILO et ál. *Código Nacional de Recursos Naturales*, 2.^a ed., Bogotá, Radar, 1992.
- SEOÁNEZ CALVO, MARIANO. *Manual de contaminación marina y restauración del litoral*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002.

STEER, R. et ál. *Documento base para la elaboración de la “Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas”*, documento de consultoría para el Ministerio del Medio Ambiente, Santa Marta, Invemar, 1997, Serie Publicaciones Especiales, n.º 6.

URIBE VARGAS, DIEGO. *Mares de Colombia. La acción diplomática que duplicó el territorio nacional*, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001.

VÁSQUEZ CARRIZOSA, ALFREDO. *Colombia y los problemas de mar*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1971.

[www.ramsar.org/key_guide_list2006_s.htm] información sobre la Convención Ramsar, sobre humedales.

[www.mma.es] Página del Ministerio de Ministerio del Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino de España.

LEGISLACIÓN

Ley de Costas de España, n.º 22 del 28 de julio de 1988.

Ley de Zonas Costeras de Venezuela, de 2001.

Régimen Legal del Medio Ambiente, Bogotá, Legis, 2002.

ISLAS DEL ROSARIO

INFORMACIÓN DETALLADA ISLA POR ISLA

Son 30 islas que se localizan en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú del Distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar.

Se relacionan a continuación dichas islas, con la información que se ha podido reunir sobre la ocupación de cada una de ellas, indicando en lo posible el nombre de cada isla o predio ocupado, el área, el nombre del o los ocupantes, la ubicación, el grado de intervención con las construcciones que se han levantado, el uso que se le da y un resumen del proceso de clarificación y recuperación adelantado por las autoridades pertinentes.

La clarificación y la recuperación se llevan a cabo mediante varias diligencias. Se inicia con una “visita previa” de funcionarios del Incoder (antes Incora) al lugar, para determinar la ocupación, con todas las características e información que puedan recabar. A continuación, dicha entidad expide la resolución que da inicio al procedimiento de recuperación, resolución que le es notificada al ocupante ilegal. Luego, el ocupante puede aportar pruebas o solicitar una “inspección ocular” para demostrar que él no ocupa ese espacio o que no corresponde al que señala la resolución inicial; si el Incoder ratifica que se trata de una ocupación indebida, expide la resolución que ordena la restitución. Como ya se ha señalado, este proceso se ha dilatado por cerca de 40 años y sobra decir que hasta la fecha no se ha efectuado la restitución de ningún predio ocupado ilícitamente en Islas del Rosario.

La información sobre las islas o predios ocupados es abundante en algunos casos y escasa en otros. Ha sido tomada de diferentes informes provenientes de fuentes como el Incoder, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, el Centro de Investigaciones de la Dirección General Marítima (CIOH), la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) y la Contraloría General de la República, entre otras; a continuación se transcribe.

1. Isla Arena

Área: 3-5000 Hás. *Ocupante(s):* Ligia Noreña de Usuga y José Ma... (Guillermo Cano Mejía, según dato de 2002 de la Procuraduría Agraria en Cartagena)

Ubicación: Se encuentra ubicada al oeste de Isla Barú, 4 kms. (aprox) al sur de Isla Grande; en la parte más al sur del archipiélago. De forma alargada se extiende en dirección norte-sur. A diferencia de las demás islas, es la única que muestra una extensa zona de playa ubicada al sureste de la isla.

Grado de intervención: Se encuentra altamente intervenida con la construcción de muelles, muros de cemento, espolones en piedra, viviendas y piscinas.

Una particularidad de esta isla es que se encuentra completamente rodeada por una cerca de madera y muros que le sirven como medio de protección de la fuerte dinámica que afecta la isla.

Con el propósito de ampliar y proteger la isla de la acción del fuerte oleaje se han construido espolones en piedra coralina en el norte y este de la misma, que se encuentran dispuestos en forma de cuña y paralela respectivamente, que actúan como muros de protección.

En el sector central del costado este, se aprecian una serie de divisiones en forma de piscinas separadas del mar por un muro de concreto que ocupan un área de 200 m², con fines decorativos, las cuales en la actualidad, no están siendo utilizadas.

En el sector noroeste, frente al muro de cemento se encuentra una resiembra de manglar en contacto con un muelle que actúa a la vez como un espolón, favoreciendo la formación de una playa. Se observa además un área de relleno con material detrítico de 140 m² entre este muro y un espolón de dirección al sur.

Los espolones ubicados al norte han sido diseñados con el propósito de disipar la energía del oleaje. En el sector este se observan además 2 muros paralelos al muro de concreto de 80 y 75.5 m. de longitud utilizados como defensa, los cuales no han generado efectos secundarios en las zonas aledañas.

2. Bonaire

Área: 0-0500 Há. *Ocupante(s):* Rodrigo Puente Escallón

Ubicación: Ubicada al este de Isla Pirata, se extiende en forma alargada en dirección noreste.

Para 1963, la isla estaba conformada por dos cuerpos coralinos (terrazas) de 25 y 50 m de longitud. Al comparar esta información con el mapa topográfico de 1997 se observa que en la actualidad estos dos cuerpos están unidos por medio de un relleno, que hace que la isla parezca estar conformada por una sola terraza.

Grado de intervención: La isla se encuentra además intervenida antrópicamente por viviendas y construcciones civiles que sólo permiten observar una parte de las terrazas, que afloran en una longitud de 13 y 7.5 m. al noreste y suroeste del área, respectivamente. Bonaire representa una isla intervenida casi en su totalidad, con cerca de un 80% del área total construida.

Construcciones: Las construcciones son de uso turístico privado. Se hallan construidos tres módulos adecuados como sitios de habitación ocasionales, posee muebles diseñados en concreto (camas, closets); un kiosco-bar-restaurant y una construcción menor utilizada como alojamiento para el personal encargado de la vigilancia y mantenimiento. La isla cuenta con 2 muelles ubicados en los costados este y oeste de la misma y tres plataformas menores construidas en madera hacia la parte noreste.

Con el fin de nivelar el terreno a la altura de las terrazas, se efectuaron rellenos que posteriormente sirvieron para construir las edificaciones en mampostería. Hacia la parte interior, los rellenos están conformados por materia orgánica y material calcáreo detrítico (fragmentos de coral). Bordeando la isla se observa un muro construido con roca, concreto y bultos de cemento, que le sirve como protección de la fuerte dinámica, sin embargo es importante anotar que no se apreciaron en la isla evidencias de procesos erosivos.

3. Caguamo

Area: 0-1288 Há. *Ocupante(s):* Marpac S.A. (Joaquín Zapata G.)

Ubicación: Ubicada al este de Isla Pirata, esta isla corresponde a una terraza arrecifal de forma elongada, que se extiende 85 m. en dirección este - oeste.

Grado de intervención: Se encuentra intervenida antrópicamente, lo cual se ha visto reflejado en las construcciones de vivienda sobre la propia terraza.

En el sector sureste se aprecia el muro en roca que le sirve de protección para controlar la erosión.

4. Caribarú

Area: 1-2850 Hás. *Ocupante(s):* Sociedad Condominio Caribarú Ltda.

Ubicación: Esta isla, ubicada al oeste de Isla Naval, presenta una forma irregular con tres salientes, que se extienden en sentido norte sur. Es considerada una de las islas más grandes del archipiélago y está formada por una terraza coralina de 050 m. de altura al norte y a nivel de agua en el sector sur. En el interior de la isla se encuentra una gran ciénaga en forma alargada -50 m. de largo por 5 m. de ancho- en comunicación directa con el mar.

Grado de intervención: En términos generales, la isla se presenta altamente intervenida con la construcción de muelles (de piedra y madera), muros y viviendas algunas de ellas levantadas en el agua sobre pilotes, las cuales han modificado la forma natural de la isla, principalmente en el sector suroeste.

El uso predominante de la isla es el turismo privado, aunque también fue posible encontrar tres casos aislados donde se presenta uso residencial exclusivo. Al igual que en las demás islas, los predios de Caribarú, son predios destinados al turismo privado, con un área aproximada de 10-20% para la habitación de los celadores de cada predio. Hacia el costado sur la isla se caracteriza por poseer vegetación densa y bordeada por áreas de manglar, que en la actualidad no tienen función diferente al de conservación natural ; solo en algunas partes aisladas hacia el sureste se localizan algunas construcciones menores (actualmente en estado de abandono).

El tipo de construcciones es muy variada, diferenciándose principalmente dos tipos: un tipo de vivienda humilde destinado como habitación para los residentes de la isla, y otro de construcciones mayores, de buena infraestructura y buenos acabados, destinado básicamente para turismo privado. Según el informe resultante del convenio de cooperación CIOH - Cardique que se inició en octubre de 1996 para la caracterización y diagnóstico integral de la zona costera comprendida entre Galerazamba y Bahía Barbacoas, la laguna interior se encontraba para esa época en un proceso de colmatación por acumulación de basuras y restos vegetales. Asimismo, señala que fotografías aéreas de 1954 y 1963 mostraban al oeste de la isla la presencia de una extensa zona de manglar. A la fecha del informe la zona se encontraba talada, rellenada e intervenida con edificaciones que alteraron su ecosistema hídrico y deterioraron el manglar.

5. Family - Gigi

Ubicación: Está ubicada al norte de Isla Rosario, se presenta en forma de herradura que se extiende en dirección este-oeste.

El conjunto Isla Family - Isla Gigi se encuentra ubicado hacia el extremo noroeste del Parque Natural, formando un grupo de islas menores junto con María del Mar, Kaloha,

El Tambito, Yomarah, San Martín, San Antonio y San Juan de Pajarales, La Perra, Pavitos y Majayura.

Isla Family e Isla Gigi hacen referencia a dos predios ubicados en dos islas relacionadas de la siguiente manera: El primero de ellos ocupa la totalidad de una de las dos islas (la más pequeña), ubicada hacia la parte este del conjunto y una tercera parte de la isla contigua, la cual se encuentra separada de ésta por un canal de aproximadamente 2 m. de ancho, hacia el costado oeste de la primera. El segundo predio se encuentra ocupando cerca de las dos terceras partes de la segunda isla hacia el sector oeste de la misma.

Para 1954 y 1963 las islas no afloraban, sin embargo en fotografías de 1976 y 1987 aparecen como un pequeño cuerpo.

Grado de intervención: La isla se encuentra altamente intervenida con la construcción de muelles, puentes, viviendas, muros de piedra, kioscos y rellenos sobre las zonas de manglar.

El uso actual de las dos islas es el turismo privado.

Las características físicas de las construcciones son las siguientes:

La primera isla (predio Family), se encuentra parcialmente intervenida, con cerca 20% de la isla construida con cabañas muy sencillas con una base en ladrillo, estructura y muros en madera, cubierta de palma, pisos en baldosa de ladrillo, puertas y ventanas en madera burda y con una conservación general mala. Son cabañas que actualmente no presentan ningún uso, se encuentran prácticamente abandonadas y en estado avanzado de deterioro. En la base de algunas de estas cabañas se construyeron tanques para almacenamiento de aguas lluvias, actualmente en uso.

Pasando hacia la segunda isla (aún en el predio Family), se localiza una construcción sencilla, utilizada actualmente como vivienda para los celadores de la isla y hacia la parte suroeste dos construcciones mayores de I y III niveles, destinadas para los poseedores y visitantes de la isla. La construcción de tres niveles está construida totalmente en madera, su conservación es regular y presenta un diseño especial.

En la parte restante de la segunda isla (predio “Isla Gigi”), se encuentran construidas varias cabañas destinadas al turismo privado, una construcción principal (II niveles) y una construcción destinada para la vivienda de los celadores de la isla.

Distribución área de las islas Family – Gigi por ocupantes:

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-0500	Gabriel Camargo Salamanca	Suazagoza Gigi (isla Gigi, sector Suasagoza)
<p>“Linderos”: Norte,</p> <p>Construcciones: Sobre la zona marina un muelle en mal estado, sobre pilotes de cemento y a continuación un kiosco en paredes de ladrillo rojo y techo en tejas de barro, en regular estado. Continúa una zona de relleno en caracolejo y sobre ella un corredor en madera (mal estado). Al final un kiosco en mal estado con muros en cemento y descubierto, piso en baldosa y techo en listones de madera. Aparece un puente de madera que atraviesa un embalse o piscina y comunica con una sala comedor con bar y cocina, techo en paja, paredes de ladrillo rojo y vidrio, piso en baldosa y una terraza en el mismo material. La construcción presentaba de regular a mal estado. Una construcción donde habita el cuidandero en paredes de cemento, cuatro compartimentos, techo en eternit, piso en baldosa, muy regular estado.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p><i>Proceso de clarificación y recuperación:</i> – Resolución que inicia recuperación n.º 000187 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
	E.J. Pacheco y Cia. Ltda. (Enrique Javier Pacheco)	Isla Caleta o Gigi
0-6000	Jhon Gilchrist Bustamante	Gigi o Sector Caleta de Pajarales

6. Fiesta

Area: 0-0800 Há. (600 M2) *Ocupante(s):* Andrés Lisocki Fryde

Ubicación: Localizada al norte de Isla Grande y oeste del islote El Pelao, se prolonga en forma irregular en dirección noroeste.

“*Linderos*”: Norte, Mar Caribe; Este, Mar Caribe y al frente la isla Pelao; Sur, Mar Caribe y al frente Isla Grande; Oeste, Mar Caribe y al fondo isla Minifundio y Latifundio.

Grado de intervención: El área construida representa aproximadamente el 25% del total.

Construcciones: Muelle en cemento y madera sobre el parque natural en muy regular estado. Sendero en cemento que conduce a la casa principal en paredes de piedra, techo de palma y piso en cemento. Kiosco contiguo a la casa, descubierto, techo de palma y piso en cemento. Un sector del kiosco tiene una pared en piedra y cemento sirve de comedor y área social, piso en piedra pulida. La casa se encontraba cerrada. Una casa con paredes de piedra y techo de palma en iguales condiciones, no se pudo apreciar. Muros en piedra y cemento alrededor de la isla como protección a la erosión. Un kiosco en una roca coralina independiente de la mayor área y unidas por un puente en piedra. El kiosco se localiza en el sector más angosto de la isla y se encuentra en mal estado.

Con el fin de controlar los procesos erosivos en el sector norte, se construyó sobre el coral un muro de concreto de 0.5 m. En este mismo costado hacia la parte central de la isla como prolongación de coral se extiende un muro de concreto y piedra de 23 m. de longitud y 0.5 m. de altura, que a la vez actúa como un espolón para combatir la fuerte erosión.

Uso actual: No se apreció utilización alguna. A pesar de estar intervenida antrópicamente con la construcción de viviendas en la actualidad la isla se encuentra abandonada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000167 de 27 de marzo de 2002.

7. Isla Grande

Área total de la isla: 206 hectáreas 3.280 m²., de las cuales 39 hectáreas 3.590 m² corresponden a manglares o cenaguetas, quedando una superficie útil de 166 hectáreas 9.690 m².

Ubicación: Localizada al este de Isla Naval, presenta una forma alargada y se extiende en dirección este-oeste. Como su nombre lo indica corresponde a la isla más grande del archipiélago.

La parte central de la isla se caracteriza por poseer en su mayor parte vegetación alta mezclada con media y baja densa, lo cual la hace prácticamente intransitable y únicamente a través de los numerosos caminos ubicados a lo largo de toda la isla y los cuales en muchos casos representan la única interrupción de la densa vegetación, es posible transitar de un lugar a otro. A pesar de ello, es posible realizar un recorrido total de la isla. Hacia los bordes de la isla la vegetación se ve alterada únicamente en zonas donde se localiza la población, en límites prediales y donde se ha realizado algún tipo de adecuación de los predios mediante cultivos, pastos o simple eliminación de maleza y rastrojo.

Existen numerosas ciénagas y áreas extensas de vegetación así como lagunas costeras.

Grado de intervención: Actualmente está intervenida con la construcción de muelles, muros y edificaciones sobre el agua y rellenos, estos últimos principalmente al sur de la isla. Además las terrazas de bancos coralinos han sido modificadas rodeando con un muro de piedra la gran mayoría que le sirve de protección del fuerte oleaje. En otras han nivelado su superficie convirtiéndolas en zonas de descanso y recreación. En algunos sitios del sur de la isla las zonas de manglar han sido interrumpidas con la construcción de caminos en madera alterando su sistema hídrico.

En Isla Grande en el sector oriental, llamado Media Naranja, se talaron 300 mts² aproximadamente, hacia el costado sur se aprecian varias talas y rellenos (aprox. 150 mts²) para posteriormente construir e infortunadamente situados en la boca de ciénagas, lo cual impide la libre circulación de aguas cuando sube y baja la marea. Muchas de las lagunas internas están siendo utilizadas como botaderos de basura de todo tipo (orgánico e inorgánico) por lo cual poco a poco se están completamente relleno de basuras y secándose el manglar.

Para 1954, la punta este de la isla estaba ocupada por una espesa zona de manglar, actualmente parte de ésta está altamente intervenida con la construcción de viviendas. Además se observó que los fenómenos erosivos durante este tiempo han afectado las puntas ubicadas al norte de la isla.

Es una isla intervenida parcialmente, con aproximadamente el 30% de la misma construido. Se caracteriza por poseer la mayor cantidad de construcciones hacia los bordes, con frente al mar, especialmente en el sector norte. Sus construcciones varían tanto en su forma como en su tamaño y su uso.

Según dictamen pericial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi practicado en enero de 1971 existían 41 ocupantes.

Actualmente existen aproximadamente 110 predios ocupados y localizados hacia los bordes de esta isla en todo su contorno.

Conviene hacer notar que en esta isla al bautizar los predios muchos ocupantes le han dado al pedazo ocupado el nombre de isla pero en realidad son terrenos ubicados todos en los contornos de la misma Isla Grande.

Distribución área por ocupantes en Isla Grande:

Area: (Há.)	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-5000 (500)	Amaury Martelo Vecchio	Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, Amaury Martelo; Este, Pedro Pablo Vélez; Sur, Mar Caribe; Oeste, Mar Caribe y Amaury Martelo.</p> <p>Construcciones: Una casa de dos niveles, con paredes de madera y pisos en madera y baldosa, cuatro habitaciones con sus respectivos baños, techo en fibra de vidrio. En la parte posterior tiene una alberca para recoger aguas lluvias. Muelle en madera sobre la zona marítima y en frente de la terraza cubierta de piedra y cemento para protección del fuerte oleaje.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000154 de 27 de marzo de 2002</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-1563 (1.500)	Hubert Beller (Hover Velez)	Punta Bella, Sector de Caño Iguana
<p>“Linderos”: Norte, Mar Caribe; Este, Caño punta fuerte de por medio y al frente Alberto Iglesias; Sur, Sector uno del predio Iguana de Erick Klauss; Oeste, Caño Iguana y al frente el sector 2 del predio Iguana de Erick Klauss.</p> <p>Construcciones: Dos muelles de madera pequeños hacia el sector de caño Iguana. Uno de los muelles con kiosco en techo de palma. Un muro que rodea el predio por los costados colindantes con el mar y sus accidentes para protección contra el fuerte oleaje. Paneles de energía solar. Una cabaña con paredes de madera, piso en baldosa y techo en palma. Una casa de dos plantas, la primera planta con terraza en baldosa, tres divisiones con cocina, comedor y baño. La segunda planta con dos alcobas y una terraza descubierta con piso en baldosa, paredes de cemento, cielo raso en machimbre y techo de eternit. Muelle en madera sobre el área del parque, en una ensenada o especia de dársena. Una construcción en cemento para la planta.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000155 de 27 de marzo de 2002.</p>		

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
2-5938 (3.5 Ha)	Blas García	Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, Ingrid de Ramírez; Este, Cienagueta; Sur, señor Bonfante; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente la Isla Naval.</p> <p>Construcciones: 8 cabañas en paredes de cemento piso en baldosa, sin techo. Bar en idénticas condiciones. Construcción para empleados y cocina en paredes de cemento, techo en eternit, en mal estado. Infraestructura para planta en iguales materiales, en mal estado. Una alberca en concreto en mal estado.</p> <p>Uso actual: Abandono total por parte de su ocupante.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000156 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-8000	Marcia-Casareo Lemaitre	Sector Caño Ratón (Sector Punta Brava)
<p>“Linderos”: Norte, Predio Éxtasis; Este, Cienegueta; Sur, Carlos Mattos; Oeste, Predio El Túnel.</p> <p>Construcciones: 5 cabañas sin terminar y en mal estado con características de abandono.</p> <p>Uso actual: Sin utilización. Presenta abandono.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000157 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-5000	Conrado Villegas Giraldo	La Machi (Sector Punta Brava)
<p>“Linderos”: Norte, Mar Caribe; Este, Sucesores de Nabonasar Martínez; Sur, predio de Simón Beetar; Oeste, Predio Caracolí de Carlos Castañeda Campos.</p> <p>Construcciones: 5 cabañas hexagonales en paredes de cemento, piso en baldosa. De ellas solamente una con baño, con cielo raso en machimbre y material término y techo de eternit. Senderos en cemento que comunican todas las dependencias. Dos baterías de baños en similares materiales de construcción. Un comedor hexagonal de iguales</p>		

materiales de construcción. Una casa en piedra, piso de baldosa y techo de eternit. Salón social. Casa principal con tres habitaciones, sala comedor, baños y terraza. Un cuarto para motobomba y un cuarto para la planta.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000158 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-3100 (500 m2)	Elizabeth Zúñiga Geles	Restaurante Lizamar (Lisamar, sector Caño Ratón)

“Linderos”: Norte, un señor Bonfante; Este, Familia Gómez; Sur, Reinaldo Martínez Emiliani; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente la Isla Naval.

Construcciones: Un muelle en madera sobre pilotes de cemento y en la zona del parque natural, muro en piedra como protección a la erosión. Tres cabañas de 5x18 mts cada una con su baño. Una batería de baños con paredes de cemento, piso en baldosa, techo en eternit, buen estado, dos kioscos, uno de descanso y otro que sirve de comedor. Piso en baldosa y techo de palma. Una construcción para la planta. Una alberca para recoger aguas lluvias con una capacitada de 125 mts3 todo en buen estado.

Uso actual: Restaurante y turismo abierto.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000183 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-5600	Felipe D’costa Martínez y otros (Felipe Acosta)	Todomar

“Linderos”: Norte, Pedro Pablo Vélez; Este, predio El Palmar y Pedro Pablo Vélez; Sur, Mar Caribe; Oeste, Mar Caribe y Pedro Pablo Vélez.

Construcciones: Una casa en madera con tres habitaciones, techo en eternit, una cocina y un baño. Habita el cuidandero.

Uso actual: No se apreció utilización alguna.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000160 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
1-0000	Mauricio Lemaitre	Isla Nasa
0-5000	Héctor Aguilar	Isla Cumbia
<p>“Linderos”: Norte, Ciénaga de las Charcas; Este, Entrada o comunicación de la Ciénaga con el mar y al frente Daniel Lemaitre; Sur, Mar Caribe; Oeste, William Faraha.</p> <p>Construcciones: Una cabaña con paredes de madera y techo de palma. Una casa para el cuidandero con dos habitaciones, un baño, una cocina de paredes en tabla y techo de eternit. Un muelle en madera sobre la zona marina.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000162 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-1750 (?) (*) (3.900 m²)	William Farah Saker	Isla Amor (Islamor)
<p>“Linderos”: Norte, Ciénaga La Charca; Este, Héctor Aguilar; Sur, Mar Caribe; Oeste, Carlos Nader.</p> <p>Construcciones: Un muelle en madera sobre el área del parque natural. Una cabaña principal en piso de baldosa, techo de palma, dos habitaciones, sala comedor y cocina. El interior las divisiones en paredes de cemento. Terraza descubierta frente al mar con piso en baldosín. Las cercas están en alambre de púas y sobre postes de cemento. Casa del cuidandero en paredes de cemento, techo de eternit, un cuarto, cocina y baño, el piso en cemento construcción para la planta, paredes de cemento y techo de eternit. Protección con un muro de roca de 2 mts de altura en el costado frente al mar. Un alberca de aproximadamente 10x5x2 mts.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000163 de 27 de marzo de 2002.</p>		

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-6875 (2 Ha.)	Trucco Piñerez y Compañía Ltda. (José Vicente Trucco) (Vicente Truco, Germán Truco, Jorge Truco)	Villa Trucco
<p>“Linderos”: Norte, José Vicente Mogollón; Este, Mar Caribe; Sur, Simón Beetar, camino de por medio a Petare y predio sin identificar; Oeste, Sucesores de Nabonasar Martínez.</p> <p>Construcciones: Un muelle en madera construido sobre el parque natural con un kiosco descubierto, techo de palma. Una construcción con 6 divisiones utilizadas como bodegas con paredes de cemento, piso en baldosa, techo de eternit. En regular estado. Una casa para el curandero con cocina y dos cuartos en piedra, piso en cemento, terraza descubierta en baldosa y techo en eternit. Un cuarto en piedra para las plantas. Una casa en paredes de piedra sin terminar, techo de eternit una alberca en piedra de 12x6x2 mts. El sector frente al mar protegido por un muro construido con bolsas de piedra china y cemento. Casa principal, el primer nivel dos alcobas, sala, comedor y cuatro baños, paredes en piedra, cielo raso en matamba y techo de palme, una cocina contigua y en paredes de piedra piso en baldosa, terraza, asadero, en tablón y madera frente al mar.</p> <p>Uso actual: recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000164 de 27 de marzo de 2002</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-8800 (1.500 M2)	Hans Reynaldo Martínez Emiliani	Isla Totumo Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, Elizabeth Zúñiga Gelles; Este, Familia Gómez; Sur, Hotel Carebean Resort; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente isla Naval.</p> <p>Construcciones: Un muelle en madera sobre pilotes de cemento en la zona del parque natural. Muro en piedra como protección a la erosión. Una vivienda en paredes de cemento, techo de eternit, piso en tierra con tres divisiones, dos alcobas y cocina con terraza descubierta, habita el cuidandero con su familia. Una construcción con paredes de cemento, techo eternit para la planta, un kiosco descubierto, piso en baldosa, techo de palma que se comunica con la cocina en paredes de cemento y techo de palma, igualmente se comunica con tres habitaciones de similares materiales de construcción.</p>		

<p>Un kiosco descubierto en techo de palma y piso en baldosa que sirve de descanso frente al muelle. Senderos en concreto y piso de baldosa que intercomunican todas las dependencias.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000165 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-5000	Mariana Medrano Gonzales	Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, Carlos Mattos; Este, Adriana Cruz; Sur, Gilma Arango y Adriana Cruz; Oeste, Carlos Gaviria, Meter Mock, Ruby de Granados.</p> <p>Construcciones: Una vivienda en paredes de madera y zinc, piso en tierra, techo en eternit de tres divisiones: sala-comedor, habitación y cocina. Mal estado. Habita la ocupante con su familia.</p> <p>Uso actual: Utilización agrícola de subsistencia. Habita la ocupante con su familia.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000169 de 27 de marzo de 2002</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-7500	Carlos Mattos Barrero	El Túnel, Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, predio El Túnel y Marcia Lemaitre; Este, Cienagueta; Sur, Carlos Gaviria y Mariana Medrano; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente Isla Naval.</p> <p>Construcciones: Casa del cuidandero, una habitación y baño. Paredes de cemento, techo de eternit, piso en cemento, con tres divisiones, alcoba, cocina y baño en buen estado.</p> <p>Uso actual: Agrícola, con cultivo de coco en 0,5 hectárea.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000170 de 27 de marzo de 2002.</p>		

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-7000	Amaury Martelo	Sin nombre, Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, Gilma Arango; Este, Cienagueta; Sur, Amaury Martelo y Pedro Pablo Vélez; Oeste, Mar Caribe.</p> <p>Construcciones: Tres kioscos: dos sobre estructura de madera, los cuales son utilizados como habitaciones y uno de techo en paja, piso de cemento, descubierto. Una casa del cuidandero, con dos habitaciones y un baño, con cocina y una bodega, con paredes de cemento, techo en eternit y piso en cemento.</p> <p>Uso actual: recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000171 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-7500	Luis Alberto Lobo Orcasitas y Ema Juan	Hotel Isla del Sol
<p>“Linderos”: Norte, Mar Caribe y al fondo Isla del Tesoro; Este, sector conocido como Pelicano (restaurante – bar); Sur, sendero de por medio y predio abandonado aparentemente ocupado por un señor Noel; Oeste, Alvaro Ponce (sin identificar plenamente).</p> <p>Construcciones: Cuatro kioscos redondos en techo de palma, piso en cemento, descubierto en estructuras de madera. Una cabaña de dos plantas, su parte inferior sirve de recepción y funciona el bar; una habitación en su parte superior en cemento y madera. Piscina de agua dulce y terraza. Una cabaña de tres niveles con dos habitaciones construidas en cemento y madera mantenida, techo de palma. Dos cocinas con paredes de cemento y matamba. Una batería de baño para los turistas, de pozo, un aljibe de 8x8x1.80 mts para almacenar agua lluvia, una perrera, enmallado, abierta. Un cuarto para la planta eléctrica. Dos tanques elevados y bodega para materiales y víveres. Sobre la parte marina, área del parque natural, existe un muelle en madera con pilotes de concreto dentro de tubos de PVC.</p> <p>Uso actual: Hotel. Turismo abierto.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000173 de 27 de marzo de 2002.</p>		

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-2300	Carlos Gaviria	Romance de la Turca, sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, predio de Carlos Mattos; Este, Mariana Medrano González; Sur, Peter Muck, Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente Isla Naval.</p> <p>Construcciones: Tres kioscos en piso de cemento y techo de palma, una casa de dos plantas, la planta baja cocina y bar. En la planta alta dos habitaciones, piso en baldosa. Casa del cuidandero, una habitación y baño, paredes en cemento, techo de eternit. Piso en buen estado, un muro de protección para evitar la erosión. Un muelle en madera sobre pilotes de cemento y sobre la zona marítima, con un kiosco sobre el muelle. Una estructura en concreto y sobre ella un tanque elevado para depósito de agua.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000174 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-8750 (1 Ha.)	Rafael Vieira	El Palmar
<p>“Linderos”: Norte, Pedro Pablo Vélez y Cienagueta; Este, Ciénaga; Sur, Mar Caribe; Oeste, Predio Todomar.</p> <p>Construcciones: Tres casas y un kiosco, casa de dos niveles, una casa con cinco habitaciones con paredes de cemento y techos de eternit con terraza exterior en piso de cemento. Una casa de cuidandero. De dos habitaciones y cocina. Otra casa de iguales características con tres habitaciones. Un taller taxidermista, varias jaulas para aves ornamentales y domésticas de diferentes especies como palomas, gallinas, faisanes, gansos, cisnes, codornices, etc.</p> <p>Uso actual: Taller de Fibra de Vidrio en donde se fabrican réplicas de fauna marina, criadero de aves y recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000175 de 27 de marzo de 2002.</p>		

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-688 (?) (1 Ha.)	Antonio Turbay	Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, Gladys Martín; Este, Ingrid de Ramírez; Sur, Ingrid de Ramírez; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente la Isla Naval.</p> <p>Construcciones: Una casa en madera y techo de palma y eternit, piso en tierra, tres divisiones, dos funcionan como habitaciones y una como cocina en mal estado. Una casa contigua, con paredes de madera, techo de palma piso en tierra, con dos divisiones. Sala, cocina y una habitación, un tanque de eternit para recolección de aguas lluvias.</p> <p>Uso actual: La vivienda del cuidandero y su familia. Abandonado por su ocupante.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000176 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-0500	Esteban Bonfante (señor Bonfante)	Sector Caño Ratón
<p>“Linderos”: Norte, Blas García; Este, Familia Gómez; Sur, Restaurante Lizamar; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente la isla Naval.</p> <p>Construcciones: No se apreció construcción alguna.</p> <p>Uso actual: Abandono total por parte de su ocupante.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000177 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-3000	Gerardo Rumie Sossa	Melisa del Mar
<p>“Linderos”: Norte, Ciénaga; Este, Carlos Nader S., Sur, Mar Caribe; Oeste, Eduardo Ferrer R., ...</p> <p>Construcciones: Un muelle de madera con un kiosco en techo de palma. Protección en piedra y cemento del costado frente al mar. Un kiosco a la entrada con piso en granito y el techo en listones de madera y cubierto por trinitaria. Una construcción de dos niveles en paredes de cemento y techo de eternit. Consta de 9 cabañas o habitaciones</p>		

cada una con su respectivo baño y sus respectivos balcones. En el primer nivel un salón social y una amplia terraza con piso en granito. El piso de la segunda planta en madera.

Zona de recreación con cocina y comedor en cemento y una pequeña construcción o casa de muñecas.

Cancha de microfútbol. Casa cuidandero con cocina sala comedor, dos habitaciones un baño en paredes de cemento piso de cemento y techo de eternit. Una alberca de agua dulce en concreto y de 2 metros de profundidad. Estructura en cemento de aproximadamente 6 metros en la parte baja, cuarto para planta eléctrica, el segundo nivel cuarto para materiales, y en la parte superior tanque de agua. Linderos en malla y alambre de púa.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000178 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
3-3100 (7 Ha.)	Antonio Turbay	Casa Blanca, sector Caño Ratón

“Linderos”: Norte, Simón Beetar; Este, Caserío de Petare; Sur, Mauricio Lemaitre. Isla Nasa; Oeste, Mar Caribe y al frente isla Naval.

Construcciones: Cuatro bloques de edificios: dos de dos plantas y dos de cuatro plantas. Igualmente un bloque de una sola planta. Aproximadamente y por información del cuidandero hay 35 apartamentos, los cuales constan de dos habitaciones y baños respectivos. La gran mayoría en condiciones de abandono, solamente se encontró un apartamento del bloque de una sola planta en buenas condiciones. Una PISCINA SIN USO. Muelle en cemento y madera en muy regular estado.

Uso actual: Sin utilización actualmente. Por sus características está orientada a la recreación abierta. Presenta signos de abandono.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000179 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
1-0000 1-0600	Sociedad Cocoliso Alcatraz y Cia. Limitada	Hotel Cocoliso
<p>“Linderos”: Norte, Ciénaga de Cocoliso y área ocupada por Sandra González; Este, Área ocupada por Sandra González; Sur, Mar Caribe; Oeste, Ciénaga de Cocoliso.</p> <p>El lote se encuentra en el sector noroeste de Isla Grande, en el sector conocido como de la punta. El área se localiza sobre alturas que alcanzan aproximadamente 2 metros. En la base inferior de la terraza se presenta un área baja, cubierta en arena de aproximadamente 600 m2, donde se localiza el área de recreación con playas formadas artificialmente. Se apreciaron rellenos y nivelación para construcción de obras civiles. La vegetación nativa ha sido intervenida. En los alrededores e interiores de las construcciones ornamentales y hacia la parte baja algunas manchas de mangle rojo colindante con la ciénaga, costados Este y Norte.</p> <p>Construcciones: 19 cabañas tipo suites de dos plantas construidas con paredes de cemento y piso de baldosa. Buen estado. Área administrativa; restaurante, cocina y bar, terraza asadero y batería de baños en los mismos materiales de construcción. Piscina de agua dulce y canchas múltiples con bar. Construcción para la planta generadora de electricidad. Dos tanques de almacenamiento de combustible (ACPM), y su respectivo dique de contención. Dos albercas para almacenamiento de agua dulce. Por la laguna se encontró un sendero construido. En la zona marina se apreció dos muelles de madera sobre pilotes de cemento y sobre el área de bajamar y parque natural.</p> <p>En la inspección ocular practicada el 16 de agosto de 2002 el administrador del hotel manifestó que el mismo tiene capacidad hotelera para 70 personas pero que puede recibir visitas flotantes de 300 y por ello cuenta con vivienda para unos 15 a 20 empleados.</p> <p>Las instalaciones del Hotel ocupan un área de aprox. 1 hectárea 600 m2. Las construcciones del hotel, establecidas hace aproximadamente 10 años son: Ocho (8) cabañas de dos plantas con área construida de aproximadamente 1.280 m2, tres (3) cabañas de dos habitaciones en un solo piso con área de 206 m2, el área administrativa (cocina, restaurante, bar, salón, baños y oficinas) con aproximadamente 1.635 m2, un kiosco bar-mirador con 181.46 m2 y una cabaña para los empleados de 82.80 m2. Además, una piscina de agua dulce de 401.97 m2, un tanque subterráneo con capacidad de 158.3 m3 y seis (6) tanques elevados de 1.000 litros cada uno, un parque infantil, canchas múltiples y un muelle en madera sobre pilotes de cemento ubicado en área del Parque Nacional Natural.</p>		

<p>Uso actual: Hotel.</p> <p><i>Ocupación:</i> Durante la diligencia de visita previa realizada el 14 de diciembre de 2001 el señor Nayib Díaz Castillo, administrador del Hotel Cocoliso que funciona allí, indicó que la Sociedad Cocoliso Alcatraz y Cia. Ltda., ocupa el predio desde hace 12 años aproximadamente por compra que hizo su padre Amín Díaz Luquineli a la Inmobiliaria Garcés y esta al señor Boner [sic] quien lo adquirió de un nativo. En la inspección ocular practicada el 16 de agosto de 2002 se obtuvo la siguiente información: El 11 de octubre de 1993 en la Notaría 3ª de Cartagena con escritura No. 5844 los señores Amín de Jesús Díaz Oliver y Nayib Antonio Díaz Castillo adquieren de la sociedad Inmobiliaria Garcés Ltda. “los derechos de dominio ... y la posesión material ... sobre un lote de terreno rural que forma parte del predio denominado Buena Esperanza, ubicado en Isla Grande...” quien manifestó haberlo adquirido, en mayor extensión, de la sociedad Bohmer y Cia. Ltda., con escritura pública # 320 del 28 de marzo de 1980 de la Notaría 1ª de Cartagena, registrada en la Oficina pertinente bajo el folio de matrícula inmobiliaria 060-0030438, e identificado con el Registro Catastral 01-38-0001-0025-000.</p> <p>En enero de 1995 se constituyó la sociedad Coco Liso Alcatraz & Cia. Ltda., con una gerencia plural que exige actuación siempre conjunta de los señores Amín de Jesús Díaz Oliver y Nayib Antonio Díaz Castillo.</p> <p><i>Procedimientos de clarificación y recuperación:</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Resolución que inicia recuperación n.º 000180 de 27 de marzo de 2002.– Resolución n.º 052 de 18 de abril de 2004 ordenando la restitución del predio indebidamente ocupado.		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-8500	Carlos Castañeda Campos	Caracoló o Casa Blanca Caracolí, sector de Punta Brava
<p>“Linderos”: Sector 1: Norte, Mar Caribe; Este, Predio La Machi de familia Villegas, Sur, predio de Simón Beetar; Oeste, predio Matamba de Alberto Iglesias.</p> <p>Construcciones: Sector empleados: una casa de una planta, tres habitaciones con un baño, en paredes de cemento, piso en baldosa y techo de eternit. Con una cocina en paredes de piedra y techo de eternit, piso en cemento. Una casa de dos plantas contigua a la cocina. En la primera planta dos habitaciones, sala y baño, con piso en baldosa, el segundo nivel dos habitaciones y dos cuartos de depósito. Una construcción en paredes de piedra, piso en baldosa y techo en eternit, dos habitaciones, una cocina y un baño de similares materiales de construcción. Un depósito para materiales.</p>		

Cuarto para cinco plantas eléctricas, en paredes de cemento, techo en eternit. Paneles de luz solar. Estructura en cemento para depósito de herramientas y en su parte superior tanques para almacenar agua dulce. Lavadero y patio de ropas.

Sector de recreación: Construcción octogonal en paredes de piedra, piso en baldosa. Cielorraso en madera y techo de eternit, funciona comedor. Una casa en paredes de piedra, piso en baldosa, cielorraso en cartón perforado Madeflex y techo en eternit, con cuatro habitaciones, dos baños, y terraza al frente descubierta. Una cabaña hexagonal, paredes en cemento, piso en baldosa, cielorraso en cartón perforado y machimbre. Techo cónico en madera y material sintético con habitación, cocina y baño.

Cabaña de dos plantas en el sector norte del predio y contra el mar, paredes en piedra cielorraso en cartón perforado, piso en baldosa con salón social, y bar en el primer nivel y la segunda planta en paredes de madera, piso con terraza en madera, techo de eternit con bar. Casa en paredes de cemento con dos plantas, piso en piedra pulida con dos habitaciones con baño en el primer nivel, y en el segundo nivel con tres habitaciones con balcón y baño. En su parte inferior muelle en cemento. Contiguo un kiosco descubierta, techo en palma y piso en madera utilizado también como área social de descanso. Construcción de tres niveles. En el primero un depósito para botes y materiales náuticos. En el segundo nivel cuatro habitaciones con paredes forradas en madera y terraza igualmente en madera. El tercer nivel con tres habitaciones, dos baños, una cocineta y sala utilizada únicamente para los dueños de las mejoras. Muebles en madera sobre el área del parque natural. Construcción que sirve de despensa y cocina mayor.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000181 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-5000	Angel A. Arango Angela Arango	El Túnel, sector Caño Ratón

“Linderos”: Norte, Predio Extasis; Este, predio de Marcia Lemaitre; Sur, Carlos Mattos; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al fondo Isla Naval.

Construcciones: Una casa del cuidandero, una habitación y baño. Paredes de cemento, techo en palma, piso en baldosa. Tres kioscos en techo de palma, piso en baldosa. Regular estado. Una piscina sin utilización. Una batería de baños y cocina contigua en paredes de cemento, techo en palma. Una bodega para materiales. Una zona donde se encuentran las siguientes construcciones: una en cemento con techo de palma

y sillas de cemento que funcionó como teatro, contiguo una rampa en concreto que conduce a un túnel submarino en mal estado y sin utilización. Termina con una construcción que da la salida al muelle deteriorado y sin uso.

Uso actual: Sin utilización. Presenta características de abandono.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000182 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
4-0000	Familia Gómez	Sector Caño Ratón

“Linderos”: Norte, Blas García; Este, Cienagueta; Sur, Hotel Carebean Resort; Oeste, un señor Bonfante, Elizabeth Zúñiga Geles y Reinaldo Martínez Emiliani.

Construcciones: Una casa en paredes de madera y zinc, dos divisiones sala comedor y habitación de piso en tierra con terraza descubierta, piso en tierra, techo de palma, cocina antigua en los mismos materiales. Una casa de iguales características. Las dos casas en mal estado y habita la cuidandera con su familia.

Las construcciones presentan características de haber sido construidas por los cuidanderos del área en referencia.

Uso actual: Abandono total por parte de su ocupante.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000184 de 27 de marzo de 2002

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
3-0000	Simón Beetar Betancur	Sector Caño Ratón y Caño Iguana

“Linderos”: Norte, Isla Iguana de Erick Klaus, Matamba de Alberto Iglesias, Caracolí de Carlos Castañeda, La Machi de familia Villegas, Suc. Nabonasar Martínez; Este, Predio de Jairo Espitia y otro sin identificar; Sur, Predio Casablanca de Antonio Turbay; Oeste, Mar Caribe (Caño Ratón) y al frente Isla Naval.

Construcciones: Un muelle de madera sobre el área del parque natural. Un muro de cemento y piedra para protección de erosión en el costado de Caño Ratón. Casa principal en paredes de cemento, piso en piedra coralina pulida y baldosa, cielorraso en madera y techo de eternit con sala comedor y cuatro habitaciones, cocina y baños

en cada habitación. Una construcción como baño auxiliar, contigua a la casa principal. Una construcción en paredes de cemento, techo de eternit y piso en baldosa con tres alcobas: dos para celadores y una para el servicio doméstico, depósito de materiales, cocina descubierta y dos baños. Cuarto para plante en iguales materiales. Los costados Norte, Este, Sur se encuentra encerrado en paredilla. Senderos en piedra pulida que comunican con todo el área del predio.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000185 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
2-0000	Sociedad Isla Media Naranja Ltda.	Hotel Isla Media Naranja

“Linderos”: Norte, Mar Caribe; Este, Mar Caribe y al frente Isla del Pirata; Sur, Alvaro Navia y Manuel Garcés Inmobiliaria; Oeste, Area ocupada por Fanny Mickey.

Construcciones: Once cabañas con piso en baldosa, paredes de cemento, techo en machimbre cubierto en paja. Una construcción con dos divisiones donde funciona la administración, y en los mismos materiales. Construcción donde funciona la cocina, edificación para la planta y bodega para víveres. Muelle en madera sobre la zona marina. Restaurante kiosco en el área de la playa.

Uso actual: Hotel. Turismo abierto.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000186 de 27 de marzo de 2002.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
7-0000	Sociedad Laguna Encantada S.A.	Hotel San Pedro de Majagua
0-3500	Daniel Lemaitre	Cocoliso o Marianao
1-1563	Gilma Arango Chica y Juan Felipe ...	Sector Caño Ratón
0-2500	Rodolfo Díaz Granados Rosado	Sector Caño Ratón
0-2500	Petermuck	Sector Caño Ratón

o-9063	María Solís - Hotel Kokomo	Hotel Kokomo Ltda.
o-4100	Alberto Iglesias Donado	Matamba

Predio ubicado en Isla Grande, sector de Punta Brava.

“Linderos”: Norte, Mar Caribe; Este, predio Caracolí de Carlos Castañeda Campos; Sur, predio de Simón Beetar; Oeste, Caño Punta Fuerte (caño Punta Brava). Al frente Erick Klaus (predio Iguana) y predio Punta Bella de Hover Vélez (Hwvert, Wéller ó Seller), caño Punta Brava en medio.

La diligencia de visita previa se realizó el 14 de marzo de 2002.

Construcciones: Un muelle en madera sobre el área del Parque natural. Una cabaña chalet en piso de madera y techo de palma. En dos niveles. La planta baja con paredes de cemento y puertas amplias en madera y matamba. Se observó que aproximadamente la tercera parte de la construcción descansa sobre el área marina o área del parque natural.

Además, dos chalet-cabaña en paredes de cemento; una cabaña-chalet de dos plantas y un tercer nivel o altillo; una batería de baño; el predio posee senderos en granito que comunican todas sus dependencias; casa del cuidandero; un cuarto en paredes de piedra; casa en paredes de block; una estructura en cemento para guardar materiales; una alberca; una cancha de tenis en cemento y un muro en piedra y cemento para la protección contra la erosión producida por el fuerte oleaje.

Uso: recreación privada.

En la diligencia de inspección ocular practicada el 22 de octubre de 2002 el apoderado del señor Iglesias Donado manifestó que en diciembre 1982 Alfonso Olarte C., Raymundo Leconte y otro vendieron a favor de Cristóbal López V. y Rafael Maldonado Armas. Que con escritura de junio de 1988 de Alberto Iglesias Donado a favor del mismo hace una declaratoria de construcción, que aportará escrituras por las cuales los parientes de Alberto Iglesias Donado le vendieron el resto de los bienes en común.

Construcciones: El predio se encuentra cercado con un muro de cemento por los puntos cardinales sur, oriente y occidente. En el lote se han plantado en el último año cocoteros y plantas ornamentales. En cuanto a construcciones, además de lo indicado en el informe de visita previa, se encuentra una cancha de golf en cemento bruto.

El ocupante explota este inmueble desde hace 20 años. Por deterioro de las anteriores, hace 6 años construyó las actuales edificaciones. El informe indica que el inmueble se ubica en terrenos emergidos en forma natural y que a la fecha los ocupantes han realizado adecuaciones para el emplazamiento de la vivienda principal, el muelle construido en toda la parte frontal de la cabaña y las columnas de uno de los chales se levanta sobre las aguas del año aledaño. En el entorno, aparece en el acta, predominan las construcciones, caños y el mar, con árboles aislados de mangle Zaragoza, uva de playa, santa cruz, matarratón y algunos elementos de vegetación introducida. En este sector el paisaje natural ha sido fuertemente intervenido por construcciones de diferente arquitectura y niveles de uso.

Uso actual: Construcciones: Actividad turística por parte del ocupante y sus familiares e invitados; y como vivienda del cuidandero.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución n.º 228 de 21 de abril de 2005 ordenando la restitución del predio al Incoder, en su condición de entidad administradora, en nombre del Estado.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-7500	Roberto Fuentes Puello	Restaurante Isla Pelicano
o-7000	Nabonasar Martínez Márquez y Susana Martínez Márquez	Sin nombre
o-3500	Ingrid de Ramírez	Sector Caño Ratón
o-3572	Augusto Robayo Ferro	Isla Grande Pavitos Sector 2
o-8750	Pedro Pablo Vélez	Sector Caño Ratón
o-5300	George Zaher Jaar	Poligamia
o-7500	Sociedad Inv. La Palmarrosa S.A.	La Palmarrosa
o-9400	Alvaro Ponce	Sin nombre
3-3400	Inmobiliaria Garcés Ltda.. (Fabio Garcés González)	Buena Esperanza
o-4200	David Westi	La Puntita
4-5600	Gustavo Castrillón González	La Cocotera

Linderos”: Norte, mar Caribe y ocupación de los herederos de Juan Monpozun (Punta Alcatraz); Este, ocupación de Jaime Gontovnik; Sur, Ocupación de nativos y cienagueta; Oeste, Ocupación de Gustavo Castrillón.

Según la visita previa realizada el 12 de septiembre de 2002, el predio está ubicado en Isla Grande, en el sector La Ensenada. “En cuanto al suelo y vegetación “... el lote está constituido por terrazas labradas en bancos coralinos, con un material calcáreo arenoso, producto de la degradación de los arrecifes coralinos. Alcanzan una altura de 2 metros aprox. El relieve es suavemente ondulado, casi plano. La vegetación que se observa es mangle, por el costado norte, afectado por el fuerte oleaje, y el área tiene aprox.. 600 palos de cocoteros, en toda su extensión.

Construcciones: muros de piedra y cemento, en el costado norte, para protección de erosión; casa de cuidandero, con paredes en piedra, en baldosa, techo de eternit, dos habitación es, cocina y baño, y una alberca para almacenamiento de agua.

Uso actual: Explotación agrícola con el cocotero. “como cultivo de familia”.

En la diligencia de inspección ocular que se realizó el 13 de marzo de 2003 se precisó:

Construcciones: Casa de habitación de dos divisiones con paredes en piedra repellada de cemento, piso de cemento, techo de eternit con terraza piso en ripio de baldosa. Área construida 25.16 m2. Cocina con paredes de piedra, en baldosa, techo de eternit y baño, paredes de piedra, piso en cemento, paredes enchapadas en cerámica con sanitario y ducha. Área construida 16.5 m2. Alberca. Estas construcciones tienen aproximadamente 20 años.

Uso actual: En su orden: recreación privada, cultivo de cocotero y explotación de ovinos.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución # 227 de 21 de abril de 2005 ordenando la restitución del predio al Incoder, en su condición de entidad administradora, en nombre del Estado.

Área:	Ocupante(s):	Nombre predio:
o-6300	Morris Mendal Haftel	Techo Rojo
o-5600	Alfredo Hoyos Mejía	Capri
o-6900	Blanca Becerra de Román y Enrique Román Vélez y Cia.	Los Argonautas

0-1400	Alicia Medina de Ramuce	La Disculpa
0-3400	Germán Leongómez Matamoros	La Ensenada
0-1000	Conrado Minervini Spaccavento	Sin nombre
0-5000	Antonio Mogollón Vélez y otros	Punta Brava
0-1100	Jairo Espitia Parra	Suanoga
0-6900	Ruth Mishaan de Douer (Dexton S.A.)	Isla Capriccio
0-2300 (?)	Enrique Alvarado Baños Soc. Inversiones INALBOS	Isla Unica
2-8100	Felipe de Montozón Juan Antonio	Alcatraz
0-7500	Laura Cucalón de Azuero	Isla Chia
0-4400	Iván Jaramillo Escobar	Sin nombre
1-1400	Scar II Ltda. (Jorge León Rivera Cruz)	La Punta
0-2500	Mayron Vergel Armenta	Isla Samoa
1-0600	Alfredo Hoyos Mejía	Sector Ensenada de las Mantas
0-7800	Antonio Yidios Gedeon	Medusa
0-2000	Jaime Gontovnik Sutan	Graneden
4-9400	Inv. Isla del Lago Inisla Ltda. (John Jairo Meneses)	Lago de los Sueños
0-1500	Gabriel Gutiérrez	Yamileila
0-3800	Leopoldo Ordoñez	Juliana
0-2500	Armando Gallo Aristizábal	El Carey
0-3000	Alvaro Navia Reyes	Gente del Mar
0-8100	Fanny Mickey	La Fama
0-9100	William Marín Paternostro y Donaldo Visbal	Quebracho

0-8400	Compañía de Remolcadores Marítimos - Coremar Ltda. (Corrado Minervini Spacavento, representante legal)	Isla Medoro
<p>“Linderos”: Norte, Mar Caribe (Ensenada de las Mantas); Este, Ocupación de Alfredo Hoyos; Sur, Ocupación de nativos [sic]; Oeste, ocupación de Luis Arboleda.</p> <p>Historia ocupación: Compañía de Remolcadores Marítimos - Coremar Ltda. “adquirió” el predio a mediados de 1991 de los señores Alfredo Hoyos Mejía y Sucesores de Francisco Salazar Valencia, quienes dicen haberlo “adquirido” de Efraín Gómez Villarreal y otros en 1979.</p> <p>Según informe de Inspección ocular realizado el 13 de marzo de 2003, el predio se ubica en Isla Grande en el sector La Punta.</p> <p>Construcciones: Una casa de habitación de tres niveles y con área de aprox. 730 m2. Una casa para el cuidandero de aprox. 51.3 m2. Una piscina, fuera de servicio, de aprox. 59.7 m2. Una caseta de aprox. 15.1 m2 para la planta Diesel . Un depósito de aprox. 21.8 m2 y una estructura con techo en eternit de aprox. 13.2 m2. Una alberca de 150 m3 y un muelle en madera de aprox. 354 m2. Además, existen dos muros de protección contra el oleaje, uno de 15 metros y otro de 34 metros de largo, “construidos en piedra coralina y cemento”.</p> <p>Estos terrenos alcanzan una altura de 2 metros aprox en su sector más alto. El relieve es plano. El área ha sido intervenida antrópicamente con las construcciones de muelles, edificaciones, muros y con rellenos y nivelaciones. La vegetación que se observa es típica de la zona.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación:</p> <p>Resolución n.º 142 del 11 de abril de 2005 del Incoder ordenando la restitución del predio al Incoder, en su condición de entidad administradora, en nombre del Estado.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-1200	Gabriel Galvis y Claudia Vidal	Isla Paraíso
7-0000	Jean Pascal Decaillet Wenger	
<p>“Terreno ubicado en Playa Manta. Linderos: Norte, colinda con la ensenada de Alcatraz ...; Este, colinda con la ensenada de las Mantas ...</p>		

Construcciones: Una casa de dos niveles con acabados de muy altas especificaciones terminada de construir aprox en septiembre de 2005 , una casa de celador., un muelle con kiosco, un tanque para el almacenamiento de aguas.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

El detalle de este proceso aparece en el punto 5.5 de este libro.

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
1-5600	Sandra González	Laguna Encantada
	Vladimir Mosquera (Nota: Este predio está ocupado por la Armada Nacional y la Fiscalía adelanta un proceso por narcotráfico.)	Extasis
0-1750	Vicente Noero Perna	Los Sapos
0-1850	Iván Salazar	Isla Punta Morena
0-4700	Enrique Zurek Mesa	Punta de la Manta
0-2000	Amaury Covo Segrera y Otto Schott	Isla Risa
0-1400	Alfonso Mejía Flórez	Isla Erizo
0-1100	María José Restrepo	Isla Mariajo
0-6300	Luis Eduardo Gaitán	La Penda
3-0500	Herederos de Emilio Urrea Delgado	María Galante
0-2000	Amaury Covo Segrera y Otto Schott de la Espriella (Dexton S.A.)	Isla Risa
0-1950	Alfredo Quintero	Isla Sonie
0-4050	Olga Moreno Serrano y otros	Itaca
0-5650	Gonzalo Mejía	Isla Vicky
0-5220	Antonio Lozano Pareja	Isla Haipao
0-1400	Herederos Felipe Eljach	Sin nombre conocido.
0-1450	Fernando Lecaros - Inés Gómez	Isla Tijereta

0-0800	Karen de Santodomingo	Isla Cocosolo
1-7800	Adriana Cruz Hernández	Hotel Paraiso Secreto
0-3800	Vicente Uribe Uribe	La Reina Mora
0-2100	Alberto Cepeda Faciolince	La Provincia
0-0750	Samuel Ayala	Sin nombre conocido.
2-1900	Pedro Gómez y Cia. S.A.	Cocoloco
0-8100	Gustavo Castrillón González	La Cocotera
0-3125	Daniel Fernández Arrieta	Isla Juker
0-0254	Jorge Fegali Díaz	El Refugio
2-0600	Jaime Gontovnik Sutan	Sin nombre conocido.
0-9050	Gustavo Adolfo Salazar	Isla Chacha
0-6500	Hermann Shwyn	Taitao
1-9700	Luis Germán Corredor Rojas	Casablanca o Casagrande
0-6850	Guillermo Londoño	Sin nombre conocido.
1-2500	Daniel Lemaitre	Sin nombre conocido.
4-4460	Nativos Iracal	El Iracal
	José San Martín	La Granada
	Ana Beatriz Santodomingo	Vigía
	Rafael González Pacheco	Sin nombre conocido.
	Hotel Caribe Resort	Hotel Caribe Resort
0-4050	Olga Moreno Serrano y otros	Itaca
0-5650 (?)	Gonzalo Mejía	Isla Vicky

(*) En el Cuadro n.º 3 “Ocupación y construcciones en Islas del Rosario según resoluciones de la gerencia regional de Cartagena del Incora de marzo de 2002” figura Islamor, con el mismo ocupante Farah Saker William pero con un área de 3.900 m2 y como si fuera una isla independiente.

8. Gloria

Area: 0-1600 Há. *Ocupante(s):* Alfonso Vargas

Ubicación: Localizada al oeste de Macabí, esta isla de forma alargada en sentido noroeste se extiende en una longitud de 68 m., con una amplitud de 22 m.

Grado de intervención: La isla se extiende en sentido sureste - noroeste, representa una isla intervenida parcialmente, con cerca de un 40% construido.

En la zona oeste de la isla es posible apreciar rellenos de escombros sobre la terraza, donde descansan los pilotes sobre los cuales se levanta la construcción de una vivienda. Estos rellenos se extienden hacia el interior de la isla en el costado sur de la construcción, ocupando un área aproximada de 20 m².

Además de esto, la acción antrópica se ve reflejada con la construcción de muelles, muros, kioscos, edificaciones y plataformas, éstas últimas semicirculares formando salientes ubicadas en el costado norte, ocupando áreas de aproximadamente 15 y 20 m². Actualmente estas plataformas construidas en concreto están semidestruidas y son utilizadas para tomar el sol.

Hacia la parte norte se encuentra localizada una edificación de tres niveles, con un diseño arquitectónico especial, en buen estado de conservación y cuyo uso es el turismo privado. Hacia la parte central, una construcción en la que se localiza la cocina y el bar - comedor principal ; también es posible observar dos construcciones en estado de abandono y en proceso de demolición.

9. Kaloa

Area: 0-0669 Há. (600 M²) *Ocupante(s):* Germán Angulo

Ubicación: Esta isla de forma alargada se extiende en dirección noroeste, está localizada al noroeste de San Martín de Pajarales.

“*Linderos*”: Norte, Isla María del Mar; Este, Mar Caribe y al fondo isla San Quintín; Sur, Mar Caribe y al frente isla San Antonio de Pajarales; Oeste, Mar Caribe y al frente Isla Gigi.

Al igual que la anterior, para 1954 y 1963 la isla no afloraba, sin embargo en fotografías de 1987 la isla aparece como un pequeño cuerpo.

Grado de intervención: Presenta una terraza coralina rodeada por un muro de cemento, que en la parte noreste alcanza una altura entre 0.50 y 0.70 m. En aquellos sectores donde la erosión ha sido más fuerte, principalmente en el costado este de la isla, hacia la parte central, se construyó paralela al muro una estructura en piedra caliza de 20 m. de longitud. Perpendicular a esta estructura se desprenden 2 espolones también de piedras calizas de 10 y 6 m. de longitud. Estas estructuras no presentaban efectos notorios de erosión ni sedimentación. En su parte sur se observa una piscina de 8.5 x 3 m. de longitud que alberga langostas.

Construcciones: Sobre la zona del parque y al sur de la isla existe un muelle en madera sobre pilotes de cemento. Muro de cemento que rodea la isla. Espolones en la parte central de la isla. Mirador en madera y una piscina en baldosa y su parte externa rodeada por corredores de piedra china. Casa principal, de tres niveles. El primer nivel con paredes de cemento y el segundo y tercer nivel en madera. Techos de palma, el primer nivel presenta una amplia terraza, sala-comedor con pisos de madera. Y tabón y techos en palma. En el segundo nivel dos habitaciones y el tercer nivel con una habitación. Hay una especie de cuarto nivel con dos compartimientos, todas las habitaciones tienen balcón en madera. Siguen dos kioscos uno descubierto –comedor– y uno en paredes de cemento, una cocina y habitación, techo de palma y ladrillo rojo para la planta, techo en eternit y palma. Un kiosco descubierto en el sector norte, construido sobre el área del parque, piso en madera, techo de palma y paredes de matamba.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000166 de 27 de marzo de 2002.

10. Macabi

Area: 2-5000 Hás. *Ocupante(s):* Servicio Náuticos del Caribe (Manuel Parody)

Ubicación: Ubicada al norte de Isla Gloria, esta isla alargada en dirección noreste exhibe una forma de botella, con una extensión de 210 m. y amplitudes variables entre 7 m. al norte y 102 m. al sur.

Según fotografías aéreas de 1963 la isla se presentaba como un cuerpo, del cual se desprendía un pequeño brazo en su parte sudeste. Actualmente este brazo aparece separado de la isla formando un pequeño cuerpo de terraza coralina de 50 m. de longitud.

Grado de intervención: En la actualidad la terraza coralina de forma irregular aflora en toda la isla, con alturas entre 0.5 m. y 0.25 m. Está intervenida con la construcción

de muelles, muros de piedra, viviendas y espolones, estos últimos ubicados al norte y sureste de la isla.

Hacia el sureste la isla se comunica con una pequeño cuerpo de terraza coralina, 50 m., que en su parte noreste presenta un área de relleno de forma de triangular de aproximadamente 120 m., ocupada por basuras y restos vegetales. La zona norte corresponde a la parte más angosta está altamente erosionada, como prueba se observan pináculos, árboles caídos y en el agua en posición de vida.

En la parte sureste de la isla se observan dos espolones ubicados en los extremos del canal que separa los dos cuerpos de terraza. Uno de los espolones tiene forma de U y 30 m. de longitud; el otro localizado al frente de este se extiende en forma paralela en una longitud de 20 m. Estos espolones evitan el cierre del canal, facilitando la circulación de agua a través del canal.

En la punta norte de la isla se aprecia un espolón en forma de A, cuyos brazos más largos miden 20 m. cada uno, los cuales ayudan a controlar la erosión. En esta zona, la isla se comunica con un pináculo a través de un muro de piedra de 5 m. de longitud. A su vez el pináculo está protegido por un espolón de 15 m., paralelo a éste y separado de la isla 2 m.

Representa una isla intervenida parcialmente, con un 20% construido y la parte restante cubierta por vegetación alta y poco densa lo cual permite el fácil tránsito a través de ella. Cuenta con una construcción principal y tres construcciones secundarias, 2 muelles 1 cabaña abandonada, una bodega (planta eléctrica) y un kiosco; además de ello, es posible observar hacia el costado sureste de la isla, un muro de protección y un área de espolones. Las construcciones de la isla, en general se caracterizan por presentar una conservación de regular a mala, encontrándose algunas en estado de abandono.

11. *Majayura*

Area: 0-0400 Há. *Ocupante(s):* Héctor Bello

Ubicación: Esta isla, ubicada al norte de San Martín de Pajarales, la cual de acuerdo con fotografías de 1987 afloraba como un pequeño cuerpo. Se extiende en forma alargada en dirección este-oeste.

Grado de intervención: En la actualidad está altamente intervenida, con la construcción de viviendas y muelles.

Prácticamente está rodeada por un muro de concreto que evita que se aprecie (aflore) el coral. Hacia el interior de la isla se observa material detrítico (*Porites porites*).

12. *María del Mar*

Area: 0-0875 Há. *Ocupante(s):* Víctor Porto

Ubicación: La isla María del Mar se encuentra ubicada hacia la parte norte de las islas Family y Kaloha, al noroeste de San Martín de Pajarales.

La isla aparece como un pequeño cuerpo a partir de 1987.

Grado de intervención: Es una isla altamente intervenida, con cerca del 90% del área construida con muelles y viviendas. A todo lo largo de la isla no fue posible observar afloramientos de la terraza coralina, debido a la construcción de un muro de piedra que rodeaba completamente la isla. En casi toda su extensión está rodeada por un muelle levantado sobre pilotes.

Construcciones: Las edificaciones conforman una casa de recreo bastante amplia y en muy buen estado de conservación; una pequeña parte está destinada al uso residencial para los habitantes de la isla, encargados de su vigilancia y mantenimiento y la otra al turismo privado.

13. *Minifundio y Latifundio*

Area: 0-0380 Há. *Ocupante(s):* Darío Sierra Velásquez

Ubicación: Localizadas al norte de Isla Grande frente a la Punta de los Gómez, estas islas presentan una orientación este-oeste, separadas entre sí por 76 m.

Para 1963, en Minifundio afloraban 3 pequeños cuerpos coralinos (terrazas) y en Latifundio 2 cuerpos. Actualmente en Minifundio las terrazas que afloran están unidas entre sí a través de un kiosco. En Latifundio los dos cuerpos coralinos están unidos por un relleno.

Grado de intervención: Esta isla se comunica con Minifundio mediante un muro de acceso (construido en piedra y cemento) y un puente de madera de 2 m. de ancho que en sus extremos tiene 2 plataformas de concreto, distribuidos de la siguiente manera: Unido a Latifundio en dirección este, se aprecia un tramo de muro de 14 metros de longitud, seguido de 1 plataforma de concreto de 3 m. de longitud, que se liga al puente de madera

de 18 metros, seguido de otra plataforma de concreto de 3 m. de longitud que finalmente se une un segundo tramo de muro de 38 m. de longitud.

Al igual que las demás, están altamente antropizadas por la construcción de viviendas y rellenos que le sirven para la nivelación del terreno. Bordeando las islas se observa el muro de roca y concreto que actúa como controlador de la erosión, que se presenta muy fuerte al sur-oeste de Latifundio, donde se observa desprendimiento de un pedazo de terraza.

14. *Naval*

Ubicación: Localizada al este de Caribarú, la Isla de forma alargada se extiende en dirección norte – sur.

Grado de intervención: Se presenta intervenida con muelles y edificaciones. Se encuentra altamente erosionada principalmente hacia la parte norte. Esta erosión se manifiesta por la presencia de bloques caídos, pináculos y árboles en el agua. En algunas partes del sector noreste de la isla, se ha construido un muro para contrarrestar la erosión.

La isla ha sido bastante intervenida a partir de la parte central de esta hacia el norte y poco intervenida hacia la parte sur.

Representa una isla intervenida parcialmente, en su parte norte, con cerca de un 30% del área total de la isla construida. Las edificaciones ubicadas dentro de la isla son de carácter institucional para el uso exclusivo de la Armada Nacional y destinadas al bienestar de los miembros de dicha institución, las cuales se alquilan periódicamente. Dos cabañas son destinadas como vivienda para el personal encargado del mantenimiento y vigilancia de la isla, entre el cual se encuentran infantes de marina.

15. *No te vendo*

Area: 0-0600 Há. *Ocupante(s):* Uribe Hnos. S. en C.

Ubicación: Ubicada al noreste de Caribarú, esta isla de forma alargada en dirección norte-sur, actualmente presenta una extensión de 66 m. Exhibe su mayor amplitud de 22 m. en su parte sur, que se reduce hasta 6 m. en la zona norte. La terraza coralina aflora en 2 partes con alturas irregulares de aproximadamente 1 metro al sur y 0.5 m. al noroeste de la misma.

Grado de intervención: La isla se encuentra rodeada casi en su totalidad por un muro construido en piedra y bultos de cemento. Al igual que en las demás islas el muro fue construido sobre la terraza coralina de superficie irregular con el fin de nivelarla y poste-

riormente edificar sobre él. A la vez este muro le sirve de protección a la isla para el control de la erosión. Además está intervenida con la construcción de muelles y edificaciones.

Desde 1963 hasta hoy la isla no ha sufrido cambios significativos en su contorno costero, sin embargo actualmente en el sur su forma se ve modificada por la construcción de un muelle.

Representa una isla de área menor, intervenida en su totalidad y con aproximadamente el 90% construido.

Construcciones: Muelle en madera en el sector sur sobre pilotes de cemento y sobre el área del Parque Natural. Casa principal de dos niveles en paredes de cemento, piso en baldosa y techo en eternit. En el primer nivel cocina, sala-terraza en baldosa y un depósito para guardar diferentes elementos, cuarto para la bomba de agua. El segundo nivel tiene cuatro habitaciones con sus respectivos baños, terraza en baldosa, en el segundo nivel alrededor de toda la construcción. Una construcción para el cuidandero, paredes en piedra con dos compartimentos, piso en cemento y techo en eternit. Una construcción para la planta, paredes en block cemento y techo igualmente en plancha de cemento. Construcción en madera y techo en material térmico adecuada para niño.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000191 de 27 de marzo de 2002.

16. Pavitos

Ubicación: La isla está localizada al sureste de San Martín de Pajarales, se extiende en forma irregular en dirección norte-sur.

Grado de intervención: La isla está conformada por una grupo de 6 terrazas coralinas, de las cuales 5 terrazas están cubiertas de manglar y presentan alturas variables entre 0.5 y 0.8 m. El cuerpo restante, que ocupa la mayor extensión (100 x 45 m²), es la que actualmente se encuentra intervenida con la construcción de muelles, espolones en piedra y edificaciones en mampostería. Este cuerpo aflora en algunos sitios con alturas hasta de 0.3 m. y aparece rodeada por un muro de cemento, que le sirve como protección del fuerte oleaje.

Este cuerpo se encuentra dividido en dos partes por medio de un muro de cemento que atraviesa de norte a sur la zona inundable de manglar (*Rizophora*), alterando la dinámica

del sistema hídrico, produciendo efectos nocivos sobre el manglar, que en algunos casos llega a producir la muerte del mismo.

En los sectores norte y sureste de esta terraza se observan dos zonas de playas. De estas playas, la del norte se formó a partir de la construcción de dos espolones en piedra caliza. Esta playa de color blanco muestra una amplitud de 3 m y una pendiente de 7° aproximadamente. Sedimentológicamente está compuesta de arena coralina blanca de grano medio. La playa del sector suroeste presenta una amplitud de 2 m. y características similares a la anterior.

Hacia el sureste de la terraza se aprecia un muro en piedra caliza de 35 m. de longitud, al final del cual se construyó un espolón de 4 m. Al este, en la parte central se observa un espolón de 4 m. La construcción de estas obras no ha producido efectos erosivos en la zona. Hacia el norte se aprecian un espolón en forma de L de 40 m. de longitud y un muelle sobre una base de piedra que actúa como un espolón. Entre estas dos construcciones se ha desarrollado la playa del sector norte, antes mencionada.

La parte del conjunto correspondiente a Isla Pavitos por su parte, presenta mayor intervención aunque con un porcentaje de construcción cercano al 20% ; la parte restante de la isla se encuentra acondicionada con vegetación muy baja, interrumpida por caminos que sirven de comunicación entre la isla, excepto hacia los bordes donde es posible observar rasgos de vegetación alta.

Distribución área por ocupantes:

Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-7500 (5.000 M2)	Conusa S.A. Unión de Constructores	Pavitos Sector 1
<p>“Linderos”: Norte, Mar Caribe; Este, Mar Caribe y sector Pavitos ocupado por Eduardo Robayo; Sur, Mar Caribe; Oeste, Mar Caribe.</p> <p>Construcciones: Un muelle en madera sobre una base en piedra y sobre la zona del parque natural y que actúa como espolón y un espolón en forma de L de aproximadamente 40 mts de longitud. Entre las construcciones se ha desarrollado una de las playas. Un muro al sureste de piedra caliza de 35 mts de longitud aproximadamente y al final un espolón de 4 mts aproximadamente. Una construcción de tres niveles en listones de madera y paredes en matamba y pisos de madera. Con dos construcciones de cemento laterales. En el tercer nivel cuatro habitaciones en el segundo nivel comedor y salón social. En el primer nivel dos habitaciones y una alberca para recoger aguas lluvias. El techo de la construcción en teja de barro y cielo raso en caracoleja con matamba.</p>		

<p>En las construcciones laterales, existe un cuarto para materiales, cocina, baños. Piscina y cancha de voleibol. Construcción en cemento, piso en baldosa, dos divisiones y un baño. Un cuarto para la planta eléctrica. Un muelle en el costado sur sobre pilotes de cemento y sobre el área del parque natural.</p> <p>Uso actual: Recreación privada.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000188 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area:	Ocupante(s):	Nombre predio:
0-3572	Augusto Robayo Ferro	Pavitos Sector 2

17. La Perra

Area: 0-0800 Há. (4.66 M2) *Ocupante(s):* Augusto Eduardo Robayo Ferro

Ubicación: Isla de forma irregular ubicada al este de Pavitos, se extiende en dirección noreste. Aflora como una terraza coralina de 0.3 m. de altura, comunicada con la isla Pavitos a través de un puente de madera.

“Linderos”: Norte, Mar Caribe y al fondo isla San Quintín; Este, Mar Caribe y al fondo isla Caribarú; Sur, Mar Caribe; Oeste, Mar Caribe y al frente isla Pavitos. Está comunicada con la Isla Pavitos a través de un puente de madera.

Grado de intervención: Altamente intervenida, con la construcción de viviendas, muelles y espolones en piedra. Aproximadamente el 90% de la isla se encuentra protegida por un muro de piedra que bordea el costado sur en una longitud de 60 m., el oeste en 15 m. y el noroeste en 31 m. De los extremos del muro de este último sector se desprenden 2 espolones de 7 y 15 m. de longitud. Frente a este se encuentra un espolón de 17 m. localizado al norte de la isla, los cuales permitieron la formación de una playa artificial de 1.5 de amplitud y arena fina.

La isla adquirió el nuevo nombre de “Isla India” por voluntad de sus “poseedores”. Isla Perra representa una isla intervenida parcialmente, con cerca de un 40% construido. Se caracteriza por estar cubierta en su mayor parte por vegetación alta, especialmente manglar, aunque interrumpida por numerosos caminos que comunican las diferentes partes de la isla.

Construcciones: Muelle de acceso en madera sobre pilotes de cemento y sobre la zona del parque natural. Muro en piedra como protección en un 90% de la isla, bordea el costado sur, oeste y el noroeste con más de cien metros en muro y que ha facilitado los rellenos. Del extremo del muro del último sector se desprenden dos espolones de pequeña longitud y otro al extremo norte de la isla de aproximadamente unos veinte metros... en el primer nivel sala comedor, área social, cocina y baño. La segunda planta con pisos de madera y cuatro habitaciones con sus respectivos baños, y sobre la zona del parque. Todo el conjunto en buen estado en el interior de la isla se apreciaron senderos y protección con vegetación nativa.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000168 de 27 de marzo de 2002.

18. Periquito

Area: 2-5000 Hás. *Ocupante(s):* Flores La Conchita y Otros (Luis Martín de Germán-Ribón) Miguel de Germán Ribón

Ubicación: Localizada al oeste de Barú. Esta isla, de forma irregular, está constituida por una terraza coralina acantilada que presenta una superficie ondulada con elevaciones máximas hasta de 16 m., mostrando además un basculamiento hacia el este, donde alcanza alturas hasta de 0.5 m.

Linderos: Norte, Mar Caribe; Este, Mar Caribe y al fondo isla de Barú; Sur, Mar Caribe y al frente isla de Barú, ciénaga de Cholón; Oeste, Mar Caribe y al fondo isla Grande.

Grado de intervención: En general la isla se encuentra intervenida con la construcción de muelles, viviendas, tanques de almacenamiento de agua, etc. y está fuertemente afectada por la erosión, siendo evidentes las cavernas, bloques caídos y plataformas de abrasión levantadas 1 m. sobre el nivel del mar. En algunos sitios está protegida de la fuerte dinámica mediante un muro de piedra.

Construcciones: Un muelle en madera, rematado al final por estructura de concreto y que da acceso a la isla a través de un sendero en piedra y con muros de piedra por sus costados, perpendicular a estos muros existe otro de más altura y frente al Mar Caribe. Una construcción en paredes de cemento (casa del celador), techo en eternit, piso en cemento, tres habitaciones y un baño anexo. La casa se encuentra rodeada de una terraza en cemento y tablón. Cuarto de depósito en cemento y en forma circular y una alberca para aguas lluvias, también en cemento. Casa principal en forma circular piso en

baldosa y granito de dos niveles. En el primer nivel dos habitaciones con terraza, baño con enchape en baldosa de sus paredes internas. El segundo nivel habitación principal con terraza amplia, baño e iguales materiales un depósito de materiales cilíndrico, una cocina de paredes de cemento, piso en baldosa y techo en eternit. Un tambo en paredes de matamba techo de eternit y cielo raso en madera, piso en madera y terraza frente al mar en madera. Un muelle pequeño que da ingreso por el sector donde se localiza el tambo en madera y sobre el área del parque natural.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000189 de 27 de marzo de 2002.

– Con Resolución n.º 000201 de 3 de abril de 2002 el Incoder revoca Resolución 000189 de marzo 27 de 2002 porque “*el señor Juan Carlos Procel Ramírez, en condición de apoderado general de Flores La Conchita Ltda., manifestó en escrito presentado el día 03 de los corrientes, que esa sociedad adquirió el pleno derecho de dominio y posesión de la isla denominada Periquito mediante escritura pública No. 1245 del 22 de diciembre de 1999, otorgada en la Notaría 46 de Bogotá, y aportó, entre otros documentos, copia del folio de matrícula inmobiliaria n.º 060-81883, en el cual se registra la venta de Miguel de Germán Ribón a la Sociedad Flores La Conchita Germán de Ribón y Cia. S. en C.*”. Con el argumento anterior se dilató el procedimiento de recuperación de esta isla.

(Nota: Con la Resolución n.º 000267 del 17 de mayo de 2002, se revoca la Resolución No. 000201 del 3 de abril de 2002, al parecer por un error del Incoder, cuando pretendía revocar otra resolución relacionada con la isla San Antonio de Pajarales.)

19. El Penón (Casablanca)

Area: 0-0600 Há. *Ocupante(s):* Jorge Mattos Barrero

Ubicación: Está localizada al este de Isla Rosario. Presenta una forma irregular, conformada por cuatro cuerpos coralinos con alturas irregulares entre 0.5 m. y 1 m. que afloran desde 1954, según fotografías aéreas. Dos de estos cuerpos ocupan un área de 9 y 51 m2 respectivamente.

Grado de intervención: Es una de las islas ocupadas, de menor área. Se encuentra altamente intervenida, siendo ocupado un 60% de la isla por la construcción principal y el área restante por una placa de cemento que permite el recorrido dentro de la isla.

El cuerpo más grande se encuentra sin intervención mientras que el más pequeño ubicado al suroeste de la isla se encuentra levemente intervenido mediante la construcción de bases en concreto sobre los cuales se levantan 20 pilotes.

Las otras dos terrazas afloran a manera de pequeños parches de coral, con alturas promedio de 0.5 m. Sobre ellas descansan dos áreas construidas de 300 y 400 m² aproximadamente, que se comunican con el cuerpo de terraza sin intervenir mediante un muro de concreto. Las terrazas se encuentran separadas mediante un túnel que pasa por debajo de la construcción principal y están rodeadas casi en su totalidad por un muro de concreto. En el interior se observa un acuario de forma redondeada que cubre un área de 8 m², que alberga peces de diferentes especies.

20. *Pirata*

Ubicación: Localizada al oeste de Bonaire, la isla se extiende en dirección aproximada norte-sur, con una longitud de 225 m. y una amplitud de 150 m.

Grado de intervención: Actualmente se encuentra intervenida por la construcción de muelles y edificación de viviendas, construidas aprovechando el relleno de las zonas sumergidas de la isla. Se observa además un muro de roca y concreto, levantado a partir de la terraza, con una altura del orden de 0.5 a 1.0 m.

Este muro que le sirve de protección, bordea la isla a excepción de la zona sur, donde son evidentes los vestigios erosivos afectando esta zona casi en su totalidad. En este sitio los fenómenos erosivos han afectado principalmente la terraza coralina que aflora con 1.0 m. de altura. Evidencias de estos fenómenos son la presencia de árboles con raíces descubiertas, bloques caídos y socavamiento en la base de la terraza.

En el extremo noroeste se encuentra una playa artificial, de 7 m. de amplitud, compuesta de arena coralina de grano medio formada a partir de la construcción de un puente de concreto de 0.2 m de altura.

En la punta oeste central de la isla está se encuentra un espolón en piedra, de 7 m de longitud que aparentemente no produce ningún efecto, debido a que no se observa formación de playas en sectores aledaños al espolón ni se presentan alteraciones notorias en el muro que rodea la isla en este sector.

Desde 1963 hasta hoy la isla no ha sufrido cambios significativos en su contorno costero.

La isla está dividida en 3 predios, el de mayor extensión (predio 1) es el ocupado actualmente por el Hotel “Isla del Pirata” que ocupa cerca del 50% de la misma; su uso es

recreacional abierto, a diferencia de los otros dos predios (2 y 3) los cuales son utilizados para fines recreacionales de carácter privado, donde los ocupantes visitan los predios en épocas de temporada, permaneciendo la mayor parte del año sin ocupar. En ellos, al igual que en las otras islas, permanecen algunas personas encargadas de la vigilancia de los predios, utilizando una de las construcciones como sitio de habitación.

Distribución área por ocupantes:

Area: (Ha.)	Ocupante(s):	Nombre predio:
1-0000	Cecilia de la Espriella de Lemaitre	Hotel Isla del Pirata
<p>“Linderos”: Norte, Mar Caribe; Este, Mar Caribe y al frente isla Donaire e isla Caguamos; Sur, Ramón del Castillo; Oeste, Mar Caribe, herederos de Antonio Fuentes.</p> <p>Construcciones: Un muelle en madera sobre el área del parque natural. Un muro en cemento y piedra para protección de erosión en el costado frente al mar. Siete cabañas, tres de dos plantas y cuatro de una planta y en techo de palma. Dos con paredes de madera y concreto y cinco en madera. Piso en baldosa y madera. Un kiosco comedor redondo, piso en baldosa techo en palma, dos divisiones y terraza descubierta con piso en baldosa. Una batería de baños en paredes de piedra y cemento con techo de eternit. Dos baños en paredes de piedra y techo de eternit. Senderos que comunican todas las dependencias en cemento, una casa para cuidandero de tres divisiones y baño independiente. Una alberca en concreto para almacenar aguas lluvias de aproximadamente de 5x7x2 mts. Paredes divisorias en piedra y cemento.</p> <p>Uso actual: Hotel. Turismo abierto.</p> <p>Proceso de clarificación y recuperación: – Resolución que inicia recuperación n.º 000172 de 27 de marzo de 2002.</p>		
Area: (Ha.)	Ocupante(s):	Nombre predio:
1-0000	Pedro Fuentes Estrada y Otros (Discos Fuentes)	Isla Pirata
0-4519	Ramón del Castillo Restrepo/ María Teresa de Del Castillo	Isla Pirata

21. Rosario

Ubicación: La isla está localizada al sur oeste de San Martín de Pajarales. Presenta una forma irregular y es considerada como una de las de mayor extensión del archipiélago.

Isla Rosario es una de las islas de mayor área dentro del Parque Natural, ubicada hacia el extremo suroeste del mismo. Representa una isla muy poco intervenida, donde actualmente el 100% de la isla corresponde a su disposición natural, encontrándose numerosas ciénagas interiores y extensas áreas de vegetación alta y muy densa. La evidencia de intervención antropogénica es muy poca y se ve ligada exclusivamente a la localización de algunos cultivos de palma que aparentemente fueron introducidos a la isla en una época anterior. Según fotografías aéreas de 1963 fue posible identificar dos construcciones menores, las cuales en la actualidad ya no existen.

Grado de intervención: Es la única isla que en la actualidad no se encuentra intervenida.

22. San Quintín (Maunaloa)

Area: 0-0945 Há. (400 M2) *Ocupante(s):* Howard Armitage Cadavid

Ubicación: Localizada al noreste de Pavitos, esta isla de forma triangular con una longitud de 48 m. y una amplitud de 35 m. se extiende en una dirección aproximada noroeste.

Linderos: Norte, Mar Caribe; Este, Mar Caribe y al fondo isla Macabi; Sur, Mar Caribe y al fondo isla Pavitos; Oeste, Mar Caribe y al fondo isla Yomarah.

De acuerdo con el material fotográfico disponible, esta isla aflora como un pequeño cuerpo a partir de 1987.

Grado de intervención: Se encuentra altamente intervenida donde se observan muelles, edificaciones en mampostería y la construcción de un muro de 1 m. de altura formado por bloques de cemento que rodea totalmente la isla sirviéndole de protección y evitando que aflore el coral.

Este pequeño islote hace aproximadamente 4 años consistía o emergía solo una pequeña casa que en la actualidad es donde hoy se encuentra el kiosco del costado sur, es decir, se puede asegurar que este islote en 4 años ha crecido cuatro veces su tamaño original, lo cual se aprecia a sus alrededores que solo se ve cemento. En conclusión está es otra de las islas que ha sido completamente intervenida, alterando todo el ecosistema coralino a su alrededor debido a sus rellenos.

Construcciones: Muelle en madera que rodea completamente la isla y construido sobre el parque natural sobre pilotes de cemento, piscina redonda en plástico y reforzada fuera en madera, baldosa y techo de palma, muy buen estado. Una batería de baños en paredes de matamba, en el techo hay varios paneles de luz solar. Buen estado. Una casa del celador, con techo en palma, piso en baldosa, paredes la mitad en matamba y la otra

mitad en cemento. Una habitación, cuarto del servicio, baño y baterías de los paneles de luz solar. Una construcción en techo de palma, cielo raso en madera, piso en madera y paredes en matamba, construidas sobre la zona del parque, guardan planta de energía y desalinizadora.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000190 de 27 de marzo de 2002.

23. *San Antonio de Pajarales*

Area: 0-3669 Há. *Ocupante(s):* Fiduciaria Skandia Colombia

Ubicación: Ubicada al oeste de San Martín de Pajarales, esta isla en forma de botella se extiende en sentido noroeste. Su mayor amplitud se aprecia hacia el sur, la cual se reduce considerablemente hacia el norte donde alcanza a acunarse.

Para 1954 y 1963 la isla no afloraba, sin embargo en fotografías de 1976 y 1987 la isla aparece como un pequeño cuerpo.

Grado de intervención: Se encuentra intervenida con la construcción de muelles, viviendas y puentes, con cerca de un 20% del área total construida.

Está fuertemente erosionada, principalmente en la zona norte. Casi toda la isla está cubierta por manglar que en su interior es afectado con la construcción de un camino artificial que altera la dinámica hídrica del sistema, atrofiando el desarrollo del manglar.

Sobre la parte central y oriental de la isla se levantaron algunos caminos (rellenos) para comunicación entre el muelle y la casa principal realizados con piedras de fragmentos coralinos lo cual impide parcialmente la comunicación entre los manglares internos de la isla. No se apreció ningún tipo de tala.

Construcciones: Las construcciones ubicadas dentro de la isla son de uso turístico privado. Dentro de ellas se destacan un grupo de construcciones localizadas al este de la isla, cuyo nivel de construcción varía de 1 a 4 y una edificación (11 niveles) en la parte oeste de la misma, utilizada como vivienda de los celadores de la isla; es posible observar dos muelles, uno hacia la parte sureste de la isla y otro frente a la vivienda de los celadores.

Las construcciones se hallan comunicadas a través de un camino en gravilla y piedra que atraviesa la isla; las características físicas de las construcciones son muy similares y se diferencian básicamente en el número de niveles construidos.

24. *San Juan de Pajarales*

Area: 0-4025 Há. (?) *Ocupante(s):* Rosasco Cardí y Cia. En C. - Mónica Rosasco Cardí

Ubicación: Localizada al oeste de San Martín de Pajarales, la isla se extiende en sentido norte-sur.

Grado de intervención: San Juan de Pajarales representa una isla intervenida parcialmente, con cerca de un 10% de área total de la isla construida. La isla se presenta fuertemente erosionada por lo cual para protegerla de la alta dinámica marina se le construyó un muro de cemento levantado sobre la terraza coralina, afectando de esta forma la dinámica hídrica del sistema en algunos sitios de la isla.

Construcciones: Las construcciones ubicadas dentro de la isla son de uso turístico privado. Actualmente se observan dos construcciones, una de ellas hacia el costado este de la isla, en estado de abandono y la otra ubicada hacia la parte oeste de la misma, utilizada como alojamiento para el personal encargado de la vigilancia y mantenimiento de la isla. El acceso a la isla se realiza mediante un muelle ubicado sobre el canal que la separa del Oceanario. Hacia la parte noreste de la isla, se encuentra levantado un muro de protección de aproximadamente 1 m de alto, que bordea dicha parte y sobresale aproximadamente 0.5 m. de la superficie del mar.

25. *San Martín de Pajarales*

Area: 0-9688 Há. *Ocupante(s):* Rafael Vieira

Ubicación: Localizada al noreste de Isla Rosario, presenta una forma en dirección norte-sur.

De acuerdo con fotografías aéreas, para 1987 la isla aparece como un pequeño cuerpo de terraza coralina.

Grado de intervención: Está conformada por una terraza coralina que aflora en algunos sitios con alturas de 0.5 m. sobre la cual se levantó un muro de cemento y piedra que le sirve como protección de la fuerte erosión.

En esta isla se encuentra el Oceanario; por esta razón está altamente intervenida con muelles, viviendas, piscinas donde se albergan los animales de exhibición.

El costado nororiental y norte en su gran mayoría presenta un muro construido por piedras coralinas con cemento para evitar la erosión, así como sobre el costado norte en donde hay dos entradas de agua, una en el costado oriental y otra al occidental. En la entrada del costado oriental se aprecian claramente rellenos constituidos por tierra y sobre los cuales, el día de la visita, en varios sitios se veía claramente agua en su parte inferior.

Uso actual: Funciona allí el Oceanario (especie de zoológico marino) y la sede del CEINER, Centro de Investigaciones que realiza investigaciones sobre desove de *Hipocampus* (caballitos de mar) y cultivo de algas, entre otras.

26. *Santa Lucía*

Area: 0-0140 Há. *Ocupante(s):* Ernesto Recamán Vieira

Ubicación: Ubicada al oeste de San Martín de Pajarales, presenta una forma cuadrada donde sólo aflora, al noreste de la isla, un pedazo de terraza coralina a nivel del agua.

Se observa como un pequeño cuerpo solamente a partir de fotografías aéreas de 1987.

Grado de intervención: De la isla se observa material de relleno, pero es muy difícil identificar el límite entre este material y el cuerpo coralino. Sin embargo una de las evidencias de que existe terraza coralina es la presencia de mangle *Laguncularia*.

Más de la mitad de la isla la conforman rellenos sobre bajos coralinos afectando considerablemente la circulación de las aguas, así mismo a la parte arrecifal.

Está intervenida con la construcción de muelles y vivienda ubicada sobre el agua, sostenida por bultos y piedras.

27. *Tambito*

Area: 0-0300 Há. *Ocupante(s):* Carlos Dunoyer González

Ubicación: Localizada al noroeste de Pajarales, presenta una forma alargada en sentido noroeste.

Para los años 1954 y 1963 la isla no afloraba, sin embargo de acuerdo con fotografías de 1987 la isla aparece como un pequeño cuerpo. La pequeña extensión de la isla y la escala de la fotografía 1:50.000, no permitieron comparar los cambios morfológicos de la isla con el levantamiento actual topográfico.

“*Linderos*”: Norte, Mar Caribe; Este, Mar Caribe y al fondo isla Majayura; Sur, Mar Caribe y al fondo isla Los Pajarales (Skandia); Oeste, Mar Caribe y al fondo Isla María del Mar .

Grado de intervención: En la actualidad se encuentra altamente intervenida mediante la construcción de un muro de cemento que rodea toda la isla, impidiendo que aflore el coral. Está levantado desde el bajo coralino, a partir de piedras y bultos de cemento. La altura del muro desde el nivel del agua está entre 1 y 2 m. En estos momento, con el propósito de ampliar la isla, se encuentran construyendo pilotes en los bajos coralinos, que posteriormente son rellenados con material de construcción que se encuentra actualmente ocupando un área aproximada de 16 m2.

Construcciones: Casa de dos plantas en paredes de cemento y techos de palma, con balcones en madera y presenta cuatro habitaciones en la segunda planta, sala comedor en la primera planta, piso en baldosa en buen estado. Una construcción de dos plantas en paredes de piedra y cemento y pisos de baldosa. En la primera planta una habitación para el cuidandero y funciona la cocina. En la segunda planta bodega y cuarto de la planta. El techo de palma y en buen estado. Las paredes del baño forradas en baldosa. La energía funciona con paneles de energía solar. Albercas y depósito de agua dulce. Los muros hacen las veces de contención de erosión y tiene unas pequeñas piscinas de aproximadamente 3x5 mts.

Uso actual: Recreación privada.

Proceso de clarificación y recuperación:

– Resolución que inicia recuperación n.º 000193 de 27 de marzo de 2002.

28. *Tres en Uno (El Pelao) (ó Pelicano)*

Area: 0-0550 Há. *Ocupante(s)*: Ramón de la Torre Lago y Otro

Ubicación: Ubicada al norte de Isla Grande, esta isla de forma triangular se extiende 65 m. en dirección noreste.

Grado de intervención: Se caracteriza por no poseer vegetación, el 90% del islote se encuentra construido.

El muro que bordea la isla le sirve de protección contra la acción marina, que se hace más severa hacia el norte de la misma. Evidencias de este fenómeno son las plataformas de

abrasión, pináculos y socavamiento de la base de la terraza. Adicionalmente, al noreste de la isla se observa un muro de concreto, en contacto con la terraza coralina de 30 m. de longitud por 0.5 m. de alto.

Básicamente se observa una sola construcción con un diseño arquitectónico especial que recorre gran parte de la Isla. En la actualidad la construcción se encuentra desocupada y aparentemente abandonada; alrededor de toda la construcción fue levantado un muro de aproximadamente 0.5 m. sobre la base de la construcción y separado de ella cerca de 1 m., protegiéndola del impacto de las olas. Como construcciones adicionales, se tiene un kiosco ubicado en la parte este del islote y un muelle localizado al sur del mismo.

29. Isla Tesoro

Ubicación: Localizada en la parte más septentrional del archipiélago, se presenta en forma alargada se extiende en sentido noroeste. Su posición geográfica la hace más vulnerable al fuerte oleaje en la época de los vientos alisios.

Grado de intervención: Actualmente intervenida con la construcción de un muelle y edificaciones.

Uso actual: Destinada actualmente al uso de la Presidencia de la República.

30. Yomara

Area: 0-0200 Há. *Ocupante(s):* Jorge Ortiz Guerrero

Ubicación: Está localizada al noreste de San Martín de Pajarales. De forma alargada se extiende en sentido norte-sur.

Para 1954 y 1963 la isla no afloraba, sin embargo en fotografías de 1976 la isla aparece como un pequeño cuerpo.

Grado de intervención: Actualmente se encuentra altamente intervenida con construcción de muelles y viviendas, con cerca de un 60% del área total construida.

Construcciones: 2 muelles de madera, 1 construcción principal, un baño, un kiosco y un estanque, las cuales se encuentran destinadas aparentemente al uso turístico privado.

Uso actual: Actualmente la construcción se encuentra deshabitada.

Fuentes consultadas para la elaboración del cuadro anterior:

- Cuadro n.º 2: Extracto del informe de la UAESPNN sobre el grado de intervención en las islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, fechado marzo de 2001
- Cuadro anexo a memorando del Incoder fechado 02/06/2005 del Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad Omar de Jesús Quessep Feria para el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Dr. Guillermo Forero Alvarez.
- Resoluciones del Incoder emitidas en 2002, iniciando las diligencias administrativas tendientes a recuperar los terrenos baldíos indebidamente ocupados.
- Resolución 052 de 18 de abril de 2004 del Incoder ordenando la restitución del predio indebidamente ocupado por la Sociedad Cocoliso Alcatraz & Cia. Ltda.
- Resolución 142 de 11 de abril de 2005 del Incoder ordenando la restitución del predio indebidamente ocupado por la sociedad Compañía de Remolcadores Marítimos - Coramar Ltda. (Isla Medoro)
- Resolución 227 de 21 de abril de 2005 del Incoder ordenando la restitución del predio indebidamente ocupado por Gustavo Castrillón González (La Cocotera)
- Resolución 228 de 21 de abril de 2005 del Incoder ordenando la restitución del predio indebidamente ocupado por Alberto Iglesias Donado (Matamba)
- Documento *Caracterización y Diagnóstico Integral de la Zona Costera Comprendida desde Galerazamba y Bahía Barbacoas. Convenio de Cooperación* CIOH (Dimar) – Cardique (se inició en octubre de 1996.)
- Comunicación de la UAESPNN de fecha 23 de diciembre de 2005 respondiendo a derecho de petición formulado por el investigador con fecha 17 de noviembre de 2005.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder

Acuerdo n.º 041 de 2006-09-07 (24 de enero del 2006)

Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo n.º 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 consejo directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder

En uso de sus facultades legales y en especial de las conferidas en los artículos 12 numeral 13 y 75, incisos quinto y séptimo de la Ley 160 de 1994

Considerando

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 110 de 1912 o Código Fiscal vigente, los terrenos que conforman las islas nacionales de uno otro mar, constituyen reserva territorial del Estado y no son enajenables. As su vez, el artículo 45 del mismo estatuto, reiteró la presunción que antes estableció la Ley 70 de 1866 (artículo 4.º) y luego el Código Fiscal de 1873 (artículo 878), de reputar como baldíos de propiedad nacional las mencionadas islas, siempre que no estuvieren ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de títulos traslaticios de dominio, desde antes de la vigencia de dichas normas.

Que mediante Resoluciones de Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora, números 04698 de 27 de septiembre de 1984 y 04393 de 15 de septiembre de 1986, se culminó un procedimiento de Clarificación de la Propiedad, declarando que las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario, con área aproximada de 384-3580 hectáreas, ubicadas a 35 kilómetros al suroeste de Cartagena y a 5 kilómetros del corregimiento de Barú, entre las coordenadas planas Y-811.590 y 820.000, X-1.614.260 y 1.624.260 latitud norte, no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados, de conformidad con lo previsto en los Códigos Fiscales de 1873 y 1912. Estos actos administrativos fueron debidamente inscritos en la Oficina de registro de Instrumentos Públicos de Cartagena de Indias, en un folio de Matrícula Inmobiliaria especial, así como también, en los folios inmobiliarios existentes para la época sobre tales terrenos. En resumen, quedó legal y formalmente establecido mediante el mencionado proceso administrativo, que los terrenos que conforman el archipiélago de las denominadas Islas

del Rosario constituyen una reserva territorial, patrimonial o fiscal del Estado, destinada a fines de utilidad común e interés general.

Que en acatamiento del fallo de la acción de Cumplimiento instaurada contra el Incora por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con fecha de 2 de mayo de 2001 y confirmado por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencias de julio 6 y septiembre 7 de 2001, esa entidad debió iniciar procedimientos administrativos de Recuperación de Baldíos indebidamente ocupados, contra las personas que sin contar con autorización o permiso de autoridad competente, vienen ocupando de hecho y han construido instalaciones y mejoras sobre los terrenos reservados que conforman el archipiélago Islas Corales de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. El fallo también ordenó adelantar los procedimientos administrativos pertinentes, contra los ocupantes de sectores de las islas que conforman el archipiélago de San Bernardo.

Que con base en lo anterior, en la actualidad el Incoder adelanta procedimientos administrativos de recuperación de baldíos, contra ocupantes indebidos de los terrenos ubicados en las diferentes islas que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

Ante la supresión y liquidación del Incora, ordenada por Decreto 1292 de 2003, estos procedimientos los asumió el Incoder, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del decreto 1300 de 2003.

Algunos de los interesados en los mencionados procedimientos de Recuperación de Baldíos, han planteado al Incoder la conveniencia de que se les autorice en forma temporal, el uso, goce y aprovechamiento de los terrenos que ocupan. El Incoder considera de la mayor importancia para la economía turística del Distrito de Cartagena de Indias y altamente conveniente para los intereses de la economía nacional procurar que los terrenos que constituyen reserva patrimonial del Estado tengan un uso acorde con la conservación y restablecimiento de los recursos naturales del medio ambiente, sin permitir el aprovechamiento ilícito del patrimonio estatal.

El Incoder, de conformidad con lo estatuido en el artículo 75 de la Ley 160 de 1994, está facultado para regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías reservadas, siempre que tal función no haya sido atribuida por la ley a otra autoridad. Esta norma general de competencia, lo faculta para regular el uso y permitir la tenencia temporal sobre tierras baldías reservadas, cuando encontrare que ello conviene a los intereses de la economía nacional y no se desvirtúe el propósito perseguido con la constitución de la reserva.

Adicionalmente, el artículo 12 numeral 13 de la Ley 160 de 1994 ordena al antiguo Incora, hoy Incoder, administrar en nombre del estado las tierras baldías de la Nación, y en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

En lo relacionado con los terrenos que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, se debe advertir que las islas denominadas Tesoro, Rosario y sus islotes adyacentes, Maravilla y Mangle, al igual que la totalidad del área sumergida, integran el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo. En consecuencia, el presente reglamento de ocupación temporal de las islas que constituyen reserva territorial del Estado, tendrá en cuenta todas las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como las regulaciones especiales del citado Parque Nacional Natural.

De otra parte, de conformidad con los artículos 83 y 84 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio ambiente, Decreto 2811 de 1974, las playas marítimas y la faja de treinta (30) metros de ancho, paralela a la línea de mareas máximas, son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. A su vez el artículo 5 de la ley 9ª de 1989, prevé que constituye espacio público las áreas requeridas para la circulación de las personas, así como las franjas de retiro de las edificaciones sobre las fuentes de agua. Además, la jurisprudencia ha considerado la mencionada franja de 30 metros, al igual que a las playas y demás bienes a que se refiere el artículo 674 del Código Civil, por su naturaleza, como bienes de uso público, destinados al uso común de los habitantes y sobre los cuales no es posible autorizar un uso excluyente a un particular, salvo situaciones especialmente previstas en la ley, que no contraríen el deber estatal consagrado en el artículo 82 de nuestra Constitución Política.

Que el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo fue declarado y alinderado originalmente por el Acuerdo número 26 de 1977 del Inderena, aprobado por Resolución Ejecutiva Número 171 de 1986 del Ministerio de Agricultura y posteriormente realinderado por el Acuerdo 0093 de 1987 del Inderena, aprobado con Resolución Ejecutiva Número 59 de 1988 del Ministerio de Agricultura y por la Resolución 1425 de 1996 del hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

De otra parte, de conformidad con el Decreto 2324 de 1984 compete a la Dirección General Marítima y Portuaria - Dimar, otorgar concesiones, permisos o licencias para el uso y goce pro tempore de los bienes de Uso Público y territorios bajo su jurisdicción, sin que esta facultad contrarie las competencias asignadas en la ley a otros entes públicos.

Por todas las circunstancias expresadas, el presente reglamento se aplicará sólo a aquellos terrenos que constituyen reserva territorial del Estado y que conforman los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, el primero de los cuales están delimitados expresamente en las Resoluciones del Incora n.º 04698 del 27 de septiembre de 1984 y n.º 04393 del 15 de septiembre de 1986. En consecuencia, no se aplicará a aquellas porciones o franjas de terreno de las islas, que de conformidad con las normas legales constituyen bienes de uso público, así como las correspondientes a las áreas del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

Que es competencia del Incoder, regular la ocupación y aprovechamiento de los terrenos baldíos que constituyen reserva territorial o patrimonial del Estado, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 numeral 13 e incisos quinto y séptimo del artículo 75 de la Ley 160 de 1994.

Por lo expuesto,

Acuerda:

Artículo Primero. Restitución de los bienes baldíos de Reserva de la Nación. El presente acuerdo tiene por objeto regular 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 siempre que los mismos hayan sido previamente recuperados por el Incoder en los términos del Capítulo x de la Ley 160 de 1994.

Artículo Segundo. Contrato de Arrendamiento. Facúltase al Gerente General del Incoder 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.

Parágrafo: En ningún caso el objeto del contrato de arrendamiento incluirá el Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo, ni las superficies catalogadas como bienes de uso público, tales como las zonas de bajamar, las playas o las franjas de 30 metros de ancho paralelas a las líneas de alta marea o a la de máximas crecientes de las ciénagas, depósitos o fuentes internas de agua, ni las demás áreas definidas como espacio público por las normas vigentes.

Artículo Tercero. Área Máxima de Arrendamiento. El área máxima de terreno insular que puede ser objeto de contrato de arrendamiento, será de una (1) hectárea.

Artículo Cuarto. Precio del Contrato de Arrendamiento. De conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia, el precio o canon mensual de arrendamiento de las áreas insulares, será equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo catastral del inmueble que para el efecto y a petición del Incoder, realizará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

El canon se pagará anticipadamente al Incoder por el arrendatario, por períodos mensuales, semestrales o anuales, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del período correspondiente.

Artículo Quinto. Solemnidades Especiales del Contrato. El contrato de arrendamiento de los terrenos insulares se celebrará mediante Escritura Pública, que se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente a las Islas del Rosario. Una vez suscrita por las partes la correspondiente escritura, se reputa perfeccionado el contrato y se harán exigibles las obligaciones recíprocas.

Artículo Sexto. Mejoras y Adecuaciones. El arrendatario deberá obtener del Incoder autorización previa y por escrito para realizar cualquier tipo de mejoras o adecuaciones sobre el inmueble objeto del contrato de arrendamiento.

Bajo ningún motivo, el ocupante podrá efectuar nuevas construcciones ni instalaciones, de conformidad con lo establecido en las Resoluciones n.º 1424 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente y n.º 01610 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

De la misma forma, el arrendatario deberá dar cumplimiento a las normas y disposiciones ambientales, establecidas en el Plan de Manejo Ambiental.

Si al momento de suscribir el contrato de arrendamiento, ya existieren construcciones, instalaciones y en general mejoras, sobre el área objeto del contrato, el Incoder otorgará un plazo de un (1) año al arrendatario, para que haga las adecuaciones que de conformidad con las normas ambientales se requieran y para que obtenga los permisos o licencias exigidas por la normatividad respectiva.

Para el efecto, el arrendatario presentará la respectiva solicitud ante el Jefe de la Oficina de Enlace Territorial correspondiente, acompañada de los planos y del proyecto a realizar, así como de los planes de manejo ambiental, permisos, licencias, concesiones o autorizaciones, que según las normas legales se requieran para realizar las adecuaciones necesarias.

El Gerente General podrá expedir la autorización, una vez haya recibido el concepto del Jefe de Oficina de Enlace Territorial, dejando expresa constancia que las mejoras e instalaciones que se realicen sobre el terreno de dominio público arrendado, revierten al dominio de la Nación al término del contrato.

Artículo Séptimo. Terminación Unilateral del Contrato. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo anterior, dará lugar a que el Incoder declare la terminación automática del contrato sin necesidad de declaración judicial.

Artículo Octavo. Impuestos y Contribuciones. Los arrendatarios se obligarán a pagar oportunamente los impuestos y contribuciones que de conformidad con lo previsto en el artículo 6, numeral 3, de la Ley 768 de 31 de julio de 2002, graven las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre el bien de dominio público arrendado, o la actividad económica que desarrolle.

Artículo Noveno. Renuncia a Futuras reclamaciones por parte de los actuales ocupantes. En todo caso, los actuales ocupantes deberán renunciar de manera expresa y por escrito a futuras reclamaciones de cualquier índole, en especial a las relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de los terrenos insulares y mejoras implantadas, en contra del Estado colombiano o de cualquier entidad de Derecho Público con personería jurídica.

En el evento de que se presentaren simultáneamente dos o más solicitudes de arrendamiento de una misma superficie insular, se atenderá preferentemente la presentada por los actuales ocupantes quienes, como arriba se expresó, deberán en todo caso aceptar el dominio pleno del Estado sobre tales terrenos, y comprometerse a realizar, dentro del año siguiente, las modificaciones o adecuaciones que sean necesarias de conformidad con las normas ambientales vigentes y obtengan los respectivos planes de manejo ambiental, permisos, licencias o autorizaciones de las autoridades competentes. En todo caso, las mejoras se reputarán de propiedad de la Nación, por estar implantadas en un terreno que constituye reserva territorial o patrimonial del Estado.

Artículo Décimo. Contrato de Usufructo. Facúltase al Gerente General del Incoder para celebrar contratos de usufructo, por un término máximo de 8 años, sobre superficies insulares no mayores a doscientos (200) metros cuadrados, con aquellos ocupantes de escasos recursos económicos, establecidos en el Archipiélago con anterioridad a la vigencia del presente Acuerdo. El terreno solamente podrá ser destinado a fines habitacionales del usufructuario y su familia, siempre que se comprometan a no contravenir las normas ambientales. La solicitud del interesado deberá acompañarse de la autorización o permiso de la respectiva autoridad ambiental.

Parágrafo: Para estos efectos se considera un ocupante de escasos recursos económicos quien tenga un patrimonio inferior a 15 salarios mínimos legales mensuales y no haya recibido del estado subsidio de vivienda de interés social.

Artículo Décimo Primero. En caso de probarse la existencia de comunidades afro colombianas e indígenas, en los terrenos que conforman los archipiélagos Islas Corales de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, se aplicarán los lineamientos constitucionales y legales que rigen la materia.

Artículo Décimo Segundo. Aspectos no Regulados. En los aspectos no regulados en este Acuerdo, se aplicarán los Códigos Contencioso Administrativo y Civil, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procedimientos y actuaciones objeto de este reglamento.

Artículo Décimo Tercero. Vigencia. Este reglamento rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase

Dada en Bogotá, D. C., a 24 enero 2006

(Fdo.) el Presidente del Consejo Directivo

(Fdo.) el Secretario

Contratos de arrendamiento suscritos a febrero 19, 2007 – Islas del Rosario *

N.º y fecha	Nombre predio - Ubicación	Arrendatario	Área arrendada en m ²	Canon - mes arrendamiento
2006 Agt. 8, n.º 087	Isla Tambito	Carlos Dunoyer Gonzáles	612	\$ 1.136.150
2006 Agt. 8, n.º 088	El Peñón	Jorge Enrique Mattos Barrero	600	\$ 1.304.440
2006 Agt. 10, n.º 089	Isla Grande Sector Caño Ratón	Amaury Martelo Vecchio	5.000	\$ 374.620
2006 Agt. 17, n.º 093	San Martín de Pajara- les: Casa Edén	Rafael Vieira O p Den Bosch y CEINER	230	\$ 621.416
2006 Sept. 4, n.º 096	Isla Bonaire	Sociedad Puente e Hijos. Cia. S. en C.: Rodrigo Puente Escallón y Sybila María del socorro Puente Escallón	1.419	\$ 1.010.270
2006 Sept. 4, n.º 097	La Fama	Fanny Elisa Mickey Orlansky	8.100	\$ 808.900
2006 Sept. 4, n.º 098	Hotel Cocoliso	Sociedad Cocoliso Alcatraz y Cia.: Nayib Antonio Díaz Castillo y Amín de Jesús Díaz Oliver	10.600	\$ 5.806.060
2006 Sept. 4, n.º 099	Isla Medoro	Compañía de Remolcadores Marítimos - Coremar Ltda.: Martha Cecilia Chavez	8.419	\$ 801.000

2006 Sept. 4, n.º 100	Isla Grande: Isla Macabi	Servicio Náuticos del Caribe Ltda.: Manuel Isaac Parody D'Echenoa	8.719	\$ 970.100
2006 Oct. 18	Los Argonautas	Sociedad Henrique Luis Román Velez y Cia. S. en C., Blanca Becerra de Román	6.900	\$ 264.700
2006 Nov. 17, n.º 132	La Puntica	María Victoria Gómez Galindo y David Weinstein Wasserman	4.200	\$ 216.630
2007 Ene. 3, n.º 001	Poligamia	George Zaher Jaar	5.300	\$ 279.050
2007 Ene. 3, n.º 002	La Palmarrosa	Sociedad Inv. La Palmarrosa S.A.: Mario Eduardo Tello Pardo	7.800	\$ 830.410
2007 Ene. 3, n.º 003	Isla Grande: Isla Media Naranja	Sociedad Isla Media Naranja Ltda.: Fabio Mora Bohórquez	8.824	\$ 2.246.880
2007 Ene. 3, n.º 004	Isla Amor	William Alfredo Farah Saker	3.500	\$ 417.340
2007 Ene. 3, n.º 005	Isla Grande: Los Caguamos	Marpac S.A.: Joaquín Emilio Zapata González	1.288	\$ 565.540
2007 Ene. 3, n.º 006	Hotel Isla del Sol	Luis Alberto Lobo Orcasitas y Emma del C. Juan Rumie	7.500	\$ 1.883.410
2007 Ene. 3, n.º 007	Isla Grande: Sector Caño Ratón y Caño Iguana	Simón Beetar Betancur	10.000	\$ 3.027.100
2007 Ene. 24, n.º 008	Isla del Pirata	Excursiones Roberto Lemaitre... Cecilia de la Espriella de Lemaitre	10.000	\$ 3.557.920

* Datos tomados de los contratos en Oficina Jurídica del Incodec el 19 de febrero de 2007.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en mayo de 2009

Se compuso en caracteres Ehrhardt MT de 12 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem

