



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO**

**Sincelejo, trece (13) de julio de dos mil quince (2015)**

Medio de control: POPULAR  
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2014-00068-00  
Demandante: Procurador 19 Judicial Ambiental & Agrario – Edgar Enrique Stave Buelvas/ Coadyuvancia: Organización Social Civil Justicia & Transparencia por Tolú Veeduría Civil.  
Demandado: municipio de Santiago de Tolú, Sucre/ Corporación Autónoma Regional de Sucre, CARSUCRE/ Nación- Ministerio de Defensa- Dirección General Marítima & Fluvial-DIMAR.

**TEMAS:** Protección bienes de uso público- Zona de Manglar- Inalienables, Imprescriptibles e Inembargables bienes de uso público- Restitución de bienes de uso público en consideración de las funciones de policía en cabeza de las entidades accionadas.

Cumplidas todas las etapas previstas en el medio de control Popular, sin que se observen causales de nulidad, y cumplidos los presupuestos procesales de la acción, este Juzgado en primera instancia, dictará la sentencia que en derecho corresponda.

**1. DEMANDA:**

Agotadas todas las etapas previstas en el presente medio de control popular, sin que se observen causales de nulidad y cumplidos los presupuestos procesales de este medio de control, procede éste Despacho a proferir sentencia en primera instancia sobre las pretensiones de la demanda que en derecho corresponda, dentro del proceso iniciado por el **PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO** coadyuvado por la **ORGANIZACIÓN SOCIAL, CIVIL, JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIVIL** en contra del **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ**, y en calidad de coaccionadas las entidades vinculada la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE – CARSUCRE** y la **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA - DIRECCIÓN GENERAL MARTIIMA Y PORTUARIA-DIMAR**.

## 1. ANTECEDENTES:

### 1.1. Lo que se pretende:

1.1.1 Se proteja a la comunidad del municipio de Santiago de Tolú, los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y defensa de los bienes de uso público y la protección de áreas de especial importancia ecológica.

1.1.2 Se ordene al Municipio de Santiago de Tolú, para que implemente los estudios, diseños y construcción de la ronda hídrica del arroyo Guainí y programe su ejecución con término de finalización.

1.1.3 Se ordene al Municipio de Santiago de Tolú la resiembra de los mangles que se extrajeron de la zona con ocasión de las construcciones e invasión que tuvieron lugar en zona adyacente y circundante del arroyo Guaini.

1.1.4 Se orden al Municipio de Santiago de Tolú, restituir para el estado la zona de protección del arroyo Guaini conforme a las estipulaciones normativas que rigen el espacio público.

1.1.5 De ser posible se decrete una indemnización pecuniaria para los afectados, más aun cuando la presente acción no persigue el beneficio de tipo económico, pero están de por medio los derechos de los niños y de toda una comunidad presente y futura.

1.1.6. Se designe a la Corporación Autónoma Regional de Sucre-CARSUCRE, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo y la parte accionante, con el fin de que vigile y garantice el cumplimiento de esta sentencia.

1.1.7 Se envíe a la Defensoría del Pueblo copia de la demanda, del auto admisorio de la misma y del presente fallo, conforme lo señala el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

1.1.8 Se vincule de manera especial a la Corporación Autónoma Regional de Sucre-CARSUCRE al trámite de la presente acción popular entregándole traslado de la misma a efectos de que se constituya como órgano consultor, como quiera que su intervención aparece consignada en la mayoría de la documentación probatoria.

### 1.2. Fundamentos de hecho.

La situación fáctica fundamento de las anteriores pretensiones, de acuerdo a lo descrito en la demanda, se resume por este Despacho así:

Señala la parte actora en fecha 23 de febrero de 2012, Justicia y Transparencia por Tolú-

Veeduría Ciudadana remite a la Procuraduría 19 con funciones ambientales y agrarias un oficio de alerta, por invasión de terrenos del arroyo Guaini llevaba a cabo en el municipio de Tolú. En esa misiva se denuncia la invasión o asentamientos humanos efectuados en terrenos de la rivera del referido arroyo que forman parte de su zona de retiro de protección y que en tal sentido se consideran terrenos de la Nación y por consiguiente inalienables e imprescriptibles.

Indica que dicha situación fue informada al Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú, y sobre todo porque en épocas de ola invernal se producen serias inundaciones por las condiciones en que se encuentra el arroyo Guaini, razón que se suma a no permitir la permanencia de asentamientos humanos en dichos terrenos.

Arguye que solicito en su oportunidad y mediante el mismo oficio al referido alcalde, para que de inmediato ordenara el retiro de los invasores y se procediera a la resiembra de los manglares destruidos y la adecuación del arroyo. En el mencionado oficio del 23 de febrero de 2012, se adjuntaron documentos que soportan actuaciones anteriores por parte de Justicia y Transparencia por Tolú-Veeduría Ciudadana y que de los cuales se destacan las siguientes consideraciones:

- Un acta de reunión del CLOPAD del municipio de Tolú, de fecha 21 de octubre de 2010, donde se evaluaron las situaciones de desbordamiento por acumulación de aguas lluvias que se presentó en distintos canales y arroyos, se analizó allí, la población existente en las áreas de influencia afectadas, que a partir de los desbordamientos se presentaron patologías de la piel, infecciones, gripa, factores que concluyeron de manera directa en la salud de las personas, por tal razón la alcaldía municipal manifestó la imperiosa necesidad de disponer los recursos presupuestales en aras de financiar obras que solucionen de manera definitiva los problemas de inundaciones en los sitios referidos en el acta y donde se incluye el arroyo Guainí.
- Que en fecha 20 de febrero de 2011, Justicia y Transparencia por Tolú, emitió oficio con el objeto de denunciar el apoderamiento de varios miembros de la comunidad sobre lotes de terrenos donde yacía una zona de manglar, lotes que fueron cercados como si fueran baldíos y que se encuentran ubicados en la franja de retiro del arroyo Guaini. Se acentúan los riesgos ocasionados por las crecientes súbitas del señalado arroyo y por ello solicitan insistentemente en la restitución de la franja retirando a los particulares, procediendo a la reforestación y a la adecuación del cauce del arroyo.

Se narra en la demanda que posteriormente, el día 5 de marzo de 2012 la entidad accionante remite oficio a CARSUCRE, donde se le comunica que en la anterior administración del municipio se ejecutaron unas obras con dineros provenientes de COLOMBIA HUMANITARIA en la RECUPERACIÓN DEL ARROYO GUAINI, en la cual fue destruida una zona de manglar la cual no fue replantada, dando paso a la apropiación por parte de particulares a estos terrenos descuentos que rodean el arroyo y que han sido rellenados por ellos con arena de mar. En consecuencia, la entidad accionante solicito adelantar las actuaciones pertinentes ante la infracción a las normas de protección de cuencas en defensa y protección del medio ambiente.

Argumenta que en mismo mes, día y año, el actor remitió nuevo oficio al Alcalde Municipal, solicitándole en su condición de primera autoridad administrativa del municipio accionado, adelantar las actuaciones pertinentes ante la infracción a las normas sobre protección de cuencas, defensa y protección del medio ambiente, y darle cumplimiento a lo establecido en el Decreto 640/1937; por cuanto el arroyo es un bien de uso público, que siendo propiedad del Estado, su uso y goce puede ser ejercidos por todos los colombianos pues tienen como característica esencial la imprescriptibilidad y la Inalienabilidad.

### **1.3. Derechos e intereses colectivos vulnerados o amenazados.**

Señala que con la presente acción pretende defender los derechos e intereses colectivos consagrados en los artículos 79, 315, 366 de la Constitución Nacional, y específicamente cita los literales a), c), d), e), y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, los relacionados con:

- El goce de un medio ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales 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;
- El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- La defensa del patrimonio público;

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

Aduce que la anterior normativa ha sido violada permanentemente por las entidades accionados.

#### 1.4. Fundamentos de derechos.

En este capítulo hace cita de las siguientes disposiciones relacionadas con las competencias constitucionales y legales que están a cargo del Estado, las constitucionales establecidas en los artículos 79, 315, 366; legales; Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 142 de 1994, Ley 5 de 1989.

### 2. TRAMITE DE LA DEMANDA:

- El 19 de marzo de 2014<sup>1</sup>, fue presentada el presente medio de control, la cual fue repartido ante este despacho.
- El día 26 de marzo de 2014<sup>2</sup> fue admitida la presente actuación, ordenándose la vinculación de la Corporación Autónoma Regional de Sucre-CARSUCRE; posteriormente se realizó la correspondiente notificación personal al DEFENSOR DEL PUEBLO<sup>3</sup>, al MINISTERIO PÚBLICO<sup>4</sup>; al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ<sup>5</sup> y a CARSUCRE<sup>6</sup>.
- Mediante auto del 29 de abril de 2014<sup>7</sup> se aceptó la coadyuvancia de la ORGANIZACIÓN SOCIAL CIVIL, JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ; y se ordenó vincular a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA-DIMAR<sup>8</sup>, por lo cual se ordenó notificar de igual forma del presente medio de control.
- La parte actora aportó memorial con copia de la consignación de los gastos procesales<sup>9</sup>; Así mismo la parte allegó al expediente prueba de la publicación del respectivo aviso<sup>10</sup> en diario de amplia circulación en la localidad y en radiodifusora, a fin de dar a conocer la existencia de la acción a la comunidad en los términos de la Ley 472 de 1998.

---

<sup>1</sup> Folio 50

<sup>2</sup> Fols. 52

<sup>3</sup> Folio 112,115,190

<sup>4</sup> Folio 78, 108, 188

<sup>5</sup> Folio 79, 109, 168, 193

<sup>6</sup> Folio 111, 114, 189

<sup>7</sup> Folios 66-68

<sup>8</sup> Folio 169, 191

<sup>9</sup> Folio 70-71

<sup>10</sup> Folio 72-73

- Posteriormente, el 20 de julio de 2014, el apoderado de CARSUCRE, contesto la demanda<sup>11</sup>; lo propio hizo el apoderado de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA-DIMAR mediante memorial del 04 de agosto de 2014<sup>12</sup>
- Subsiguientemente, a través del auto del 22 de septiembre de 2014<sup>13</sup> se tuvo por contestadas la demandas por parte de CARUSCRE Y NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA-DIMAR; y se fijó fecha para audiencia de pacto de cumplimiento. Llegado la fecha y hora decretada para realizar la mencionada audiencia<sup>14</sup>, la misma fue declarada fallida por cuanto no hubo presencia por parte del municipio de Santiago de Tolú, en virtud de lo anterior en la misma audiencia de pacto se profirió auto de pruebas.
- Aportadas las pruebas decretadas, través de auto del 13 de marzo de 2015<sup>15</sup> se corrió traslado para alegatos a las partes, presentando solamente concepto la parte actora<sup>16</sup>, y la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA-DIMAR<sup>17</sup>

### **3.-CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

#### **3.1. CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE-CARSUCRE<sup>18</sup>.**

En cuanto a los hechos, argumenta que es cierta la situación presentada en el municipio de Santiago de Tolú con respecto a la invasión o asentamientos humanos a la rivera del arroyo Guaini, tal como constan en los informes de visitas de seguimiento practicados por personal de la Subdirección de Gestión Ambiental de la Corporación, con el fin de determinar el daño ambiental que existe en la zona, por la construcción de viviendas y tala de manglares a la rivera del arroyo Guaini, lo que causa un daño a los recursos naturales y puede llegar a convertirse en un escenario de riesgo ambiental.

Informa al despacho, que dicha entidad abrió el expediente de infracción Nro. 5659 del 1 de marzo de 2012, el cual se originó en el escrito presentado por la Veeduría Ciudadana Justicia y Transparencia por Tolú, fechado del 29 de febrero de 2012, a través del cual se informa de la problemática ambiental existente por la invasión efectuada a terrenos de la ribera del arroyo Guaini.

---

<sup>11</sup> Folios 117-167

<sup>12</sup> Folio 170-186

<sup>13</sup> Folio 196

<sup>14</sup> Folios 64-65

<sup>15</sup> Folios 340

<sup>16</sup> Folios 350-352

<sup>17</sup> Folios 353-355

<sup>18</sup> Folios 117-122

Argumenta que inicia en múltiples ocasiones procedimientos administrativos sancionatorios en contra del municipio de Santiago de Tolú, llegando a imponer sanciones contra el mencionado municipio; y a su vez realizando visitas de seguimiento.

En cuanto a las pretensiones se opone a estas, bajo el argumento de no ser la entidad llamada a responder por la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Propuso como excepciones la FALTA DE LEGIMITACIÓN POR PASIVA y la de INEXISTENCIA DE DERECHOS COLECTIVOS VIOLADOS POR CARSUCRE.

### **3.2. NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA & FLUVIAL DIMAR<sup>19</sup>.**

Argumenta que la DIMAR cuanta con dependencias regionales en los puertos marítimos y fluviales de su jurisdicción denominadas Capitanías de Puerto, a través de las cuales se ejercen las funciones asignadas a la Autoridad Marítima para la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país.

Indica que la jurisdicción de la autoridad marítima se extiende 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.

En consideración a los hechos planteados, menciona la entidad desconocer las denuncias realizadas por la ORGANIZACIÓN SOCIAL CIVIL JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ, en relación con las invasiones de terrenos pertenecientes al arroyo Guaní, así como también desconoce acerca de los asentamientos humanos que al parecer se vienen realizando en la rivera del citado arroyo.

De igual forma, desconoce las acciones adelantadas por la administración municipal de Santiago de Tolú en relación con el retiro de los invasores y de la resiembra de los mangles destruidos y la adecuación del arroyo.

A su vez, arguye no tener conocimiento de las comunicaciones enviadas por la Procuraduría 19 Judicial Ambiental y Agraria a CARSUCRE, a través de las cuales solicita adelantar las actuaciones pertinentes ante la presunta infracción a las normas de protección de cuentas en defensa y protección del medio ambiente.

---

<sup>19</sup> Folio 170-176

En cuanto a las pretensiones, indica que la DIMAR no ha vulnerado derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público o de áreas de especial importancia ecológica; a su vez menciona la entidad que no ha autorizado la construcción de ninguna obra en la ronda hídrica del arroyo Guaini.

**3.3. MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ:** No presento contestación de demanda.

**4.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO<sup>20</sup>.**

Tuvo lugar esta audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el día 14 de octubre de 2014 que se declaró fallida por inasistencia del representante del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ.

**5.- ETAPA PROBATORIA.**

Seguidamente a la declaratoria de fallida de la audiencia de pacto de cumplimiento, se dictó auto decretando la práctica de prueba de las partes, fue así como se allegaron y se practicaron dentro de la presente acción constitucional, las siguientes **PRUEBAS:**

- Oficio del 23 de febrero de 2012 proferido por JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA, y dirigido al PROCURADOR AMBIENTAL, AGRARIO Y JUDICIAL DE SUCRE, indicando sobre la invasión de terrenos del arroyo Guaini en Tolú. <sup>21</sup>
- Acta de reunión del 21 de diciembre de 2010 del CLOPAD del municipio de Santiago de Tolú, en la cual se trató el tema de la evaluación y establecimiento de medidas de rehabilitación y mitigación en los puntos donde se generó mayor impacto, debido al desbordamiento por acumulación de aguas lluvias que en presente en canales y arroyos tales como CAÑO DE GUAYNI, CANAL DEL EDENM CANAL DE BETANIA, CAÑO ANGARILLA.<sup>22</sup>
- Oficio del 20 de febrero de 2011 proferido por JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA, y dirigido al ALCALDE MUNICIPAL DE SANTIAGO DE TOLÚ, indicando sobre la recuperación del espacio público. <sup>23</sup>
- Oficio Nro. 360013/Restitución/0348 del 05 de marzo de 2012 proferido por el Procurador Judicial II Ambiental y Agrario, y dirigido a CARSUCRE, mediante el cual se le solicita adelante las actuaciones pertinentes ante la infracción a las normas

---

<sup>20</sup> Folios 214-220

<sup>21</sup> Folio 10

<sup>22</sup> Folios 11-13

<sup>23</sup> Folio 14-16

sobre protección de cuencas, en defensa y protección del medio ambiente.<sup>24</sup>

- Oficio Nro. 360013/Restitución/0347 del 05 de marzo de 2012 proferido por el Procurador Judicial II Ambiental y Agrario, y dirigido al MUNICIPIO DE TOLÚ, mediante el cual se le solicita adelante las actuaciones pertinentes ante la infracción a las normas sobre protección de cuencas, en defensa y protección del medio ambiente.<sup>25</sup>
- Oficio 0928 del 12 de marzo de 2012 proferido por CARSUCRE, y dirigido al Procurador Judicial II Ambiental y Agrario, a través del cual dan respuesta al Oficio Nro. 360013/Restitución/0348 del 05 de marzo de 2012.<sup>26</sup>
- Oficio del 06 de noviembre de 2012 proferido por JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA, y dirigido al PROCURADOR AMBIENTAL, AGRARIO Y JUDICIAL DE SUCRE, indicando sobre la invasión de terrenos del arroyo Guaini en Tolú.<sup>27</sup>
- Oficio del 29 de febrero de 2012 proferido por JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA, y dirigido a CARSUCRE, indicando sobre la invasión de terrenos del arroyo Guaini en Tolú y la destrucción de su mangle ribereño.<sup>28</sup>
- Oficio del 21 de marzo de 2012 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE SANTIAGO DE TOLÚ, dirigido al Procurador Provincial de Sincelejo, dando respuesta a los requerimientos.<sup>29</sup>
- Oficio del 14 de septiembre de 2012 proferido por JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA, y dirigido al ALCALDE MUNICIPAL DE SANTIAGO DE TOLÚ, solicitándole la apertura de la querrela para recuperación de la zona de retiro del arroyo Guaini.<sup>30</sup>
- Oficio del 4 de febrero de 2013 proferido por JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA, y dirigido al PROCURADOR AMBIENTAL, AGRARIO Y JUDICIAL DE SUCRE, indicando sobre la invasión de terrenos del arroyo Guaini en Tolú.<sup>31</sup>
- Oficio del 5 de diciembre de 2012 proferido por JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA, y dirigido a CARSUCRE, solicitando la delimitación de rondas arroyos en casco urbano de Santiago de Tolú.<sup>32</sup>
- Oficio Nro. 360013/Restitución/205772/0219 del 07 de marzo de 2013 proferido

---

<sup>24</sup> Folio 17

<sup>25</sup> Folio 17

<sup>26</sup> Folio 20-23

<sup>27</sup> Folio 25-27

<sup>28</sup> Folio 28

<sup>29</sup> Folio 29

<sup>30</sup> Folio 23-33/40-43/44

<sup>31</sup> Folio 34-36

<sup>32</sup> Folio 37-39

por el Procurador Judicial II Ambiental y Agrario, y dirigido al MUNICIPIO DE TOLÚ, mediante el cual solicita las medidas de protección de derecho al medio ambiente e intereses colectivos.<sup>33</sup>

- Auto Nro. 0402 del 08 de marzo de 2012, proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante el cual se remite el expediente a la subdirección de Gestión Ambiental para que practiquen visita y rindan informe.<sup>34</sup>
- Informe de visita correspondiente al expediente Nro. 5659 de 2012, por infracción ocupación de la rivera del arroyo Guaini y tala de mangle en el municipio de Tolú.<sup>35</sup>
- Auto Nro. 1432 del 08 de octubre de 2012, proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante el cual se remite el expediente a la subdirección de Gestión Ambiental para que coordinen con las autoridades locales DIMAR, Policía & Municipio para que se identifique el nombre completo del presunto infractor, en lo posible el lugar de residencia. Así mismo realizar una descripción ambiental y determinar las afectaciones ocasionadas por la intervención y si han ejecutado otras obras adicionales a las descritas en el informe del 7 de febrero de 2013.<sup>36</sup>
- Informe de visita de seguimiento de tala, aterramiento y construcción en zona de manglar aledaño al arroyo Guaini, Santiago de Tolú, realizado el 8 de abril de 2014 por CARSUCRE.<sup>37</sup>
- Auto Nro. 1002 del 26 de junio de 2007, proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante el cual se inició procedimiento administrativo sancionatorio, en contra del municipio de Santiago de Tolú.<sup>38</sup>
- Resolución Nro. 1420 del 29 de diciembre de 2006 proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante el cual se requirió al municipio de Santiago de Tolú, para que resuelva las problemáticas ambientales de recuperación ambiental caño Guainy, arroyo pechilín y demás cuerpos de agua.<sup>39</sup>
- Resolución Nro. 1363 del 24 de octubre de 2007 proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante la cual se cierra una investigación por contaminación ambiental.<sup>40</sup>
- Auto Nro. 2355 del 28 de noviembre de 2008 proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante el cual se remite el expediente a la subdirección de Gestión Ambiental para que practiquen visita de seguimiento y

---

<sup>33</sup> Folio 45-48

<sup>34</sup> Folios 126-127

<sup>35</sup> Folios 128-130

<sup>36</sup> Folios 131-132

<sup>37</sup> Folios 133-136

<sup>38</sup> Folios 137-140

<sup>39</sup> Folios 141-143

<sup>40</sup> Folios 145-152

verifiquen el cumplimiento de lo ordenado en el artículo quinto de la resolución Nro. 1363 de octubre 24 de 2007.<sup>41</sup>

- Concepto Técnico Nro. 234 del 22 de marzo de 2012, producto de la visita de inspección ocular y técnica de CARSUCRE.<sup>42</sup>
- Auto Nro. 754 del 08 de junio de 2013 proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante el cual se remite el expediente a la subdirección de Gestión Ambiental para que practiquen visita de seguimiento y verifiquen el cumplimiento de lo ordenado en la resolución Nro. 1363 de octubre 24 de 2007.<sup>43</sup>
- Informe de visita de seguimiento al caño Guainy y arroyo pechilín realizado el 4 de marzo de 2014 por CARSUCRE.<sup>44</sup>
- Resolución Nro. 0397 del 21 de mayo de 2014, proferida por CARSUCRE por medio de la cual se impone una medida preventiva de amonestación escrita contra el municipio de Santiago de Tolú.<sup>45</sup>
- Auto Nro. 2117 del 18 de septiembre de 2014 proferido por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, mediante el cual se ordena abrir investigación administrativa contra el municipio de Santiago de Tolú, y entre el cargo de pliegos se encuentra la de la presunta ocupación de particulares en las márgenes del arroyo Guainy, ha ocasionado afectaciones al ecosistema manglar al espejo de agua y modificaciones al paisaje; y otros.<sup>46</sup>
- Informe de visita de inspección por infracción en ecosistema de manglar en el arroyo Guaini realizado por CARSUCRE el 9 de octubre de 2014.<sup>47</sup>
- Oficio 80112 remitido por la Contraloría General de la República, por medio del cual allega dos discos compactos formato CD, contentivos con los informes anuales que sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente presentados al Congreso de la República por parte de la Contraloría General de la República, para las vigencias 2012-2013 y 2013-2014 en los cuales se emite pronunciamiento de la entidad frente a la acción popular de la referencia.<sup>48</sup>
- Oficio 6433 del 11 de diciembre de 2014<sup>49</sup> remitido por CARSUCRE, en el cual aporta:
  - Auto 402 del 08 de marzo de 2012.<sup>50</sup>

---

<sup>41</sup> Folio 153

<sup>42</sup> Folios 154-156

<sup>43</sup> Folio 157

<sup>44</sup> Folios 158-161

<sup>45</sup> Folio 162-166

<sup>46</sup> Folios 221-230

<sup>47</sup> Folios 231-240

<sup>48</sup> Folios 252-257

<sup>49</sup> Folios 258-259

<sup>50</sup> Folio 260

- Informe de visita correspondiente al expediente Nro. 5659 de 2012, por infracción ocupación de la rivera del arroyo Guaini y tala de mangle en el municipio de Tolú.<sup>51</sup>
- Auto 1432 del 8 de octubre de 2013.<sup>52</sup>
- Informe de visita de seguimiento de tala, aterramiento y construcción en zona de manglar aledaño al arroyo Guaini el 8 de abril de 2014<sup>53</sup>
- Auto 2117 del 18 de septiembre de 2014.<sup>54</sup>
- Auto Nro. 1002 del 26 de junio de 2007.<sup>55</sup>
- Resolución Nro. 1363 del 24 de octubre de 2007.<sup>56</sup>
- Auto Nro. 2355 del 28 de noviembre de 2008.<sup>57</sup>
- Concepto Técnico Nro. 234 del 22 de marzo de 2012.<sup>58</sup>
- Auto Nro. 754 del 08 de julio de 2013.<sup>59</sup>
- Informe de visita de seguimiento practicada en el municipio de Santiago de Tolú realizada el 04 de marzo de 2014.<sup>60</sup>
- Resolución Nro. 397 del 21 de mayo de 2014.<sup>61</sup>
- Informe de visita por infracción en ecosistema de manglar en el arroyo Guaní del 9 de octubre de 2014.<sup>62</sup>
- Diagnostico & evaluación de la calidad de las aguas marinas y costeras del caribe y pacifico colombianos informe técnico 2013.<sup>63</sup>

## 6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Agotada la etapa probatoria, se abre paso a la etapa de alegatos.

### 6.1. Actor- PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO DEL DPTO. SUCRE<sup>64</sup>

Argumenta que en observancia a lo preceptuado por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 que enseña es al accionante a quien le corresponde la carga al probar los hechos en que fundamenta el designio de la demanda.

En efecto amén del material probatorio arrimado al momento de formular la demanda, y

---

<sup>51</sup> Folios 261-265

<sup>52</sup> Folio 266-267

<sup>53</sup> Folio 268-272

<sup>54</sup> Folio 273-282

<sup>55</sup> Folio 283-286

<sup>56</sup> Folio 287-293

<sup>57</sup> Folio 294

<sup>58</sup> Folio 295-297

<sup>59</sup> Folio 298

<sup>60</sup> Folio 299-302

<sup>61</sup> Folio 303-307

<sup>62</sup> Folio 308-317

<sup>63</sup> Folio 318-331

<sup>64</sup> Folios 350-352

que confirman lo delatado en los hechos, aparecen las pruebas aportadas por CARSUCRE, al momento de celebrarse la audiencia de pacto de cumplimiento que luego fueron refrendadas con la apertura del periodo probatorio, pudiéndose encontrar la resolución enunciada así como el informe de visita de fecha 7 de febrero de 2013, donde se recomienda como resultado de esta visita que CARSUCRE inicie proceso sancionatorio correspondiente, porque la gravedad de los hechos evidenciados así lo amerita. Igualmente transita en el expediente resolución 397 del 21 de mayo de 2014 por la cual se impone una medida preventiva de amonestación escrita contra el infractor del municipio de Santiago de Tolú, dada la afectación existente en las riberas de este arroyo que va a desembocar al Mar y que los pescadores reclaman su conservación porque a través de ese caudal van a desovar las especies que mantienen en las raíces los manglares que sirve de cuna ictiológica.

Por lo expuesto solicita se concedan las pretensiones que apuntan a proteger a la comunidad del municipio de Santiago de Tolú, los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y defensa de los bienes de uso público y la protección de áreas de especial importancia ecológica y que además el municipio implemente los estudios, diseños y construcción de la ronda hídrica del arroyo Guainí y programe su ejecución con términos de finalización. Asimismo se ordene hacer la resiembra de los manglares que se extrajeron de la zona con ocasión de construcciones e invasión que tuvieron lugar en zona adyacente y circundante al arroyo Guainí.

## **6.2. Entidad demandada- NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA Y FLUVIAL-DIMAR<sup>65</sup>**

Frente a los hechos planteados en la demanda, argumenta que es necesario aclarar que esta entidad desconoce las denuncias realizadas por la Organización Social Civil Justicia y Transparencia por Tolú, en relación con las invasiones de terrenos pertenecientes al arroyo Guainí, así como sobre los asentamientos humanos que al parecer se vienen realizando en la rivera del citado arroyo.

Del mismo modo, argumenta desconocer las acciones adelantadas por la administración municipal de Santiago de Tolú, en relación con el retiro de los invasores y de la resiembra del manglar destruido y la adecuación del arroyo.

Finalmente, indica que tampoco se conoce acerca de las solicitudes impetradas por el mencionado ente público a la alcaldía municipal de Santiago de Tolú, para que como primera autoridad administrativa adelantara las acciones pertinentes de acuerdo con su competencia, por ser el arroyo Guainí un bien de uso público, ni mucho menos informo a

---

<sup>65</sup> Folios 353-355

la DIMAR de los procedimientos que adelantaba para la restitución del bien.

**6.3 MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ:** Guardo silencio.

**6.4 MINISTERIO PÚBLICO:** Guardo silencio.

## 7. CONSIDERACIONES

### 7.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 que reguló de la acción popular, este Juzgado es competente para conocer de la misma en primera instancia.

### 7.2 EXCEPCIONES.

Observa el Despacho que el apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE en el escrito de contestación, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y de Inexistencia de derechos colectivos violados por Carsucre.

Respecto de la falta de legitimación en la causa por pasiva, el Despacho destaca que no constituye una excepción de fondo, sino que se trata de un requisito necesario para dictar sentencia a favor de las pretensiones de la demandante, o a las excepciones propuestas por el demandado, lo cual ha sido sostenido en la jurisprudencia de la siguiente forma:

*“Clarificado, entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto Admisorio de la demanda<sup>66</sup>”.*

Es claro que la presente acción constitucional puede ser dirigida contra el particular, la persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o, interés colectivo (art. 14 Ley 472 de 1998); así las cosas, las entidades públicas accionadas se encuentran legitimados de hecho para constituir el extremo pasivo de la demanda.

---

<sup>66</sup> C. de Estado. Sentencia de 4 de febrero de 2010. Rad: 70001-23-31-000-1995-05072-01 M.P Mauricio Fajardo Gómez.

Ahora bien, desde el punto de vista material los demandados tiene relación con los hechos de la demanda teniendo en cuenta las obligaciones de orden constitucional y legal se imponen al Estado, representado en este caso por las entidades públicas – Municipio, empresa prestadora de servicio público y Corporación Autónoma Regional, de “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, ...la justicia, la igualdad, ... dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad ...”; además están obligadas a cumplir con el lineamiento constitucional del artículo 2 inciso 2 que dispone que “... las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...”. El artículo 315 superior, establece específicamente como obligación del Estado a través de los Alcaldes, de “cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo”. En este orden, el municipio de Santiago de Tolú, Sucre, tiene en primera instancia la responsabilidad de hacer cumplir las obligaciones que le impuso el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente-Decreto Ley 2811 de 1974<sup>67</sup>; y leyes 99 de 1993<sup>68</sup> y 388 de 1997<sup>69</sup>.

Por lo anterior, encuentra el despacho que está el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, SUCRE legitimado por pasiva, para actuar en este proceso dado que existe una relación directa y real con las pretensiones y hechos que el actor demanda. Así mismo lo ha indicado el H. Consejo de Estado,

*“Ante todo, debe precisarse que el terreno cuya restitución ordenó el Alcalde es una zona de bajamar, como lo dictaminó el perito oceanógrafo<sup>70</sup> en la actuación administrativa, con estas apreciaciones:*

*«3.2. La inspección ocular se llevó a cabo en parte del lote 4, sobre el estero ‘Natal’, desde donde se tomaron las fotografías anexas al presente informe. Se aprecia en ellas el terraplén*

<sup>67</sup> **Artículo 303º.-** Para la preservación del paisaje corresponde a la administración:

a. Determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras;

<sup>68</sup> **Artículo 65º.-** Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Adicionado por el art. 12, Decreto Nacional 141 de 2011. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: (...)

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

6. Ejercer, a través 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 (SINA), 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 constitucional a un ambiente sano.

<sup>69</sup> Artículo 8 (...)

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

<sup>70</sup> Folios 100 y 101 del cuaderno principal.

diseñado para superar el nivel del Estero debido a las condiciones de terreno, lo cual evidencia de una manera muy clara que las características físicas del terreno corresponden a las descritas para una zona de bajamar, de acuerdo con el decreto 2324 de 1984.

«...»

«Conclusiones.

«El terreno que comprende los lotes denominados por la sociedad como 1, 2, 3 y 4 son en su totalidad de bajamar, como lo indican los registros histórico fotográficos, considerando además que es una zona rodeada de manglares. Antiguamente el área no contaba con terrenos consolidados ni terraplenes como los que exhibe hoy día la propiedad. En la fotografía N 4 se aprecia un estanque al lado de una zona de manglar inundada, clara muestra de que se trata de predios de la Nación».

Debe entonces la Sala, resolver si, como lo entendió el Tribunal, la orden de restituir un bien de uso público, impartida por el Alcalde, constituye decisión de un juicio de policía, que no es acusable ante esta jurisdicción por mandato del artículo 82 inciso segundo CCA.

La apelante argumenta en sentido contrario, apoyándose en el artículo el artículo 67 de la Ley 9ª de 1989, que dispone, a la letra:

#### LEY 9ª

ARTICULO 67. Los actos de los alcaldes y del intendente a los cuales se refiere el artículo anterior, así 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, serán susceptibles de las acciones contencioso administrativas previstas en el respectivo código, en primera instancia ante los Tribunales Administrativos, y en segunda instancia ante el Consejo de Estado. Estas acciones no suspenderán los efectos de los actos administrativos demandados, salvo el caso de la suspensión provisional.

Esta norma remite, en primer lugar, al artículo 66 ibídem que contempla las «sanciones urbanísticas» que pueden imponer los alcaldes; y refiere también a los actos mediante los cuales se ordene la suspensión de obra y la restitución de vías públicas «de que trata el Código Nacional de Policía», cuyo artículo 132 –precisa la Sala– disciplina la materia. El tenor de estas disposiciones es como sigue:

#### 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.

#### LEY 9ª

ARTICULO 66. Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia podrán imponer las siguientes sanciones urbanísticas, graduándolas según la gravedad de la infracción:

...

d) Multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensual y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales cada una, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y **bienes de uso público**, o los encierren sin autorización de las autoridades de planeación o las administrativas en su defecto, además de la demolición del cerramiento. La autorización de cerramiento podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.

PARAGRAFO. Las multas se impondrán sucesivamente hasta que el infractor subsane la violación de la norma, adecuándose a ella. El producto de estas multas ingresará al Tesoro Municipal, del Distrito Especial de Bogotá o de la Intendencia de San Andrés y Providencia, y se destinará para la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere.

*La violación de las reglamentaciones sobre usos del suelo en zonas de reserva agrícola continuará rigiéndose por el artículo 60 del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal).*

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

*El Código Nacional de Policía, en su artículo 132, confió a los alcaldes, en general, la restitución de los «bienes de uso público», mencionando como ejemplos de éstos las vías urbanas o rurales y las zonas para el paso de trenes.*

*El Decreto 2324 de 1984, por el cual se organiza la Dirección General Marítima (DIMAR), en su artículo 5°<sup>71</sup>, 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:*

- 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 9ª 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.<sup>72</sup>*

Por su parte, la Ley 99 de 1993 define el objeto y funciones de la Corporación Autónoma Regional<sup>73</sup>, todas ellas relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales

<sup>71</sup> ARTICULO 5o. Entiéndase 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.

<sup>72</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera -8 de mayo de 2006-CP: Camilo Arciniegas Andrade- rad: 52001-23-31-000-2000-00208-01- actor: agromarina Tumaco Ltda contra el municipio de San Andrés de Tumaco.

<sup>73</sup> De conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o

renovables y su desarrollo sostenible, por tanto, tratándose el debate de la presunta vulneración al derecho colectivo al goce de un ambiente sano, tiene interés en las resultas del mismo.

En lo que respecta a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA PORTUARIA (DIMAR) en el decreto 2324 de 1984<sup>74</sup> se establece entre sus funciones las actuaciones administrativas tendientes a la recuperación de los bienes bajo su vigilancia; a su vez se ha pronunciado el H. Consejo de Estado:

*“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 1984<sup>75</sup> excluye o se contrapone a las facultades de los alcaldes para restituir bienes de uso público según la Ley 9ª de 1989.*

*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 4º, 30 y 183 de la Carta Política de 1886 y entre las segundas, el artículo 208 de la Ley 4ª 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. 5º), disposición que es aplicable también ‘En el caso de restitución de los demás bienes de uso público’ (ibídem, art. 7º). 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 7ª). (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».*

---

conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

<sup>74</sup> “ARTÍCULO 5.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES: La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:

(...)

19. Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino.

(...)

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.”

<sup>75</sup> Artículo 2º **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:

*(Subrayas fuera del texto) <sup>76</sup>.*

*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° de la Ley 9ª los incluye expresamente en dicho espacio; y el artículo 69 ibídem los habilita para decretar la desocupación o lanzamiento.*

*De manera que el Alcalde sí tenía atribuciones para expedir el acto acusado. Ahora bien, en el acto definitivo se expresó que los terrenos «se encuentran ubicados en el área urbana del Municipio de Tumaco» y la actora no desvirtuó esta motivación.»<sup>77</sup>*

Por tanto, la conducta de cada una de las accionadas será definida al desatar el litigio, y en razón a ello, no se define al inicio del debate procesal la falta de legitimación.

### **7.3. PROBLEMA JURÍDICO**

Le corresponde al Despacho determinar si el Municipio de Santiago de Tolú, la Corporación Autónoma Regional de Sucre, y la Dirección General Marítima y Fluvial-DIMAR, violan los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico, a la preservación y restauración del medio ambiente, el goce del espacio público y bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, y a la construcción de edificaciones; debido a la presunta tala de mangle y la posterior construcción de viviendas en el cauce del arroyo Guaini del municipio de Santiago de Tolú, Sucre.?

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, el despacho analizará los presupuestos para la procedencia de la acción popular en el caso concreto, dentro los siguientes aspectos: i) Marco normativo del derecho al medio ambiente y la preservación y protección de zonas de manglar; ii) competencia de las entidades demandadas en materia de protección ambiental y de restitución de bienes de uso público.

### **7.4. ACCIÓN POPULAR. PRESUPUESTOS PARA SU PROCEDENCIA.**

La Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone en sus artículos 2, 4, 9, 12, 14 y 15 que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; cuando lo anterior proviene de un acto, acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo a la interpretación integral de las anteriores normas, se tiene que los supuestos

---

<sup>76</sup> Sentencia de 11 de Julio de 2003, actora, Osorio y Puccini Ltda., exp. núm. 8326, Consejera Ponente, Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>77</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera -8 de mayo de 2006-CP: Camilo Arciniegas Andrade- rad: 52001-23-31-000-2000-00208-01- actor: agromarina Tumaco Ltda contra el municipio de San Andrés de Tumaco.

sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes:

- a) El ejercicio de la acción, por cualquier persona.
- b) Un acto, acción u omisión de la parte demandada.
- c) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o interés colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana.
- d) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

Dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso por el actor, que de conformidad con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, es en su cabeza que radica la carga probatoria.

#### **7.4.1. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN.**

De acuerdo con la lectura de la demanda, la presente acción fue interpuesta por Edgar Enrique Stave Buelvas- Procurador 19 Judicial Ambiental y Agrario, quien actúa en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 277 de la Constitución Política, 46 del Decreto No.262 de 2000, y Resolución No.417 de 2003; y específicamente el artículo 55 de la Ley 1333 de 2009, dispone que el Ministerio Público en materia ambiental será ejercido por el Procurador General de la Nación a través del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios y los 30 Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios; en el presente caso, al tratarse de la protección de los derechos de los moradores permanentes y transitorios del municipio al goce de un ambiente sano, cuenta este agente con legitimación para iniciar la acción constitucional según las voces del numeral 4º del artículo 12 de la Ley 472 de 1998. En consecuencia, el elemento en estudio se encuentra acreditado.

Asimismo, la ORGANIZACIÓN SOCIAL CIVIL JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ-VEEDURIA CIUDADANA en calidad de coadyuvante, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, y de los artículos 6 y 15 de la Ley 850 de 2003, la cual le otorga a las veedurías la vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

#### **7.4.2. UN ACTO, ACCIÓN U OMISIÓN DE LA PARTE DEMANDADA.**

En el presente caso, el actor pretende que se amparen los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, la existencia del equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la defensa del patrimonio público; y el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; que estimó violados porque en la rivera del arroyo Guaini se observa la invasión o asentamiento humanos.

Del material probatorio se destaca:

- Oficios suscrito por la VEEDURIA CIUDADANA JUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR TOLÚ, y dirigidos al PROCURADOR AMBIENTAL Y AGRARIO JUDICIAL DE SUCRE<sup>78</sup>, al ALCALDE MUNICIPAL DE SANTIAGO DE TOLÚ<sup>79</sup>; y al Director de CARSUCRE<sup>80</sup>; por medio del cual la Veeduría Ciudadana pone en conocimiento de las autoridades la situación y solicita la restitución del bien inmueble, realizando su trámite correspondiente.
- Oficios suscritos por la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agrario Nro. 19 y dirigidos al Director de CARSUCRE<sup>81</sup>; y al alcalde municipal de SANTIAGO DE TOLÚ, SUCRE<sup>82</sup>; por medio del cual requiere a las mencionadas entidades con el fin de que inicien los trámites administrativos correspondientes con el fin de restituir los terrenos del Estado.
- Por medio de la Resolución Nro. 1363 del 24 de octubre de 2007<sup>83</sup>, la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE, cerró la investigación por contaminación ambiental contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, y de igual forma dispuso:

*“PRIMERO: Cerrar la presente investigación.*

*SEGUNDO: Sancionar con una multa de ciento cincuenta (150) salarios mínimo mensual legal vigente al momento de la notificación de la presente resolución al municipio de Santiago de Tolú, representado legalmente por el alcalde municipal y/o quien haga sus veces, por los impactos negativos que está generando por la problemática ambiental en los aspectos de legalización de pozos, alcantarillado, restauración ambiental antiguo botadero de basuras de conformidad a la resolución Nro. 1097 de septiembre 30 de 2005, predios contiguos a la*

---

<sup>78</sup> Oficio del 23 de febrero de 2012 visible a folio 10; Oficio del 6 de noviembre de 2012 visible a folio 25-27; Oficio del 4 de febrero de 2013 visible a folio 34-36;

<sup>79</sup> Oficio del 20 de febrero de 2011 visible a folio 14-16; Oficio del 14 de septiembre de 2012 visible a folio 30-33; Oficio del 21 de enero de 2013 visible a folio 44

<sup>80</sup> Oficio del 29 de febrero de 2012 visible a folio 28; Oficio del 05 de diciembre de 2012 visible a folio 37-39

<sup>81</sup> Oficio del 4 de marzo de 2012 visible a folio 17; oficio del 15 de marzo de 2012 visible a folio 23; oficio del 23 de julio de 2012 visible a folio 24

<sup>82</sup> Oficio del 5 de marzo de 2012 visible a folios 18-19; oficio del 7 de marzo de 2013 visible a folio 45-48

<sup>83</sup> Folios 145-152

*laguna de oxidación y demás sectores de la cabecera municipal, recuperación ambiental caño Guainy, arroyo Pechilín y demás cuerpos de agua.(...)*”

- Mediante oficio del 21 de marzo de 2012<sup>84</sup> el alcalde municipal de Santiago de Tolú, dio respuesta a los requerimientos realizados por Procuraduría Judicial, Ambiental y Agrario Nro. 19, y en la cual menciona:

*“Mediante solicitud radicada ante la oficina de Inspección Central de Policía, el día 16 de enero de 2012, por parte del señor Hernán Nieto Ospina, donde solicitaba una inspección ocular, la cual se realizó el día 30 de enero del mismo año, en compañía del secretario de Planeación Municipal, Secretario de Desarrollo y la Inspectora de Policía, donde pudimos constatar que en los predios a la orilla del caño de Guaini, si bien es cierto es un lote de terreno, el cual había sido dividido en 6 lotes los cuales se encontraban cercados en mangle bobo y algunos con señalización de posesión de palmeras, debidamente aterrados, el lote objeto de invasión mide aproximadamente 13 metros de ancho por 87 metros de largo, pero durante la inspección realizada no hubo presencia de invasores, puesto que no habían casas construidas, el día 15 de febrero de 2012, volvimos a realizar inspección ocular, donde nos dimos cuenta que no había ningún tipo de asentamiento humano en estos terrenos (...)*”

- Concepto Técnico Nro. 1234 del 22 de marzo de 2012 realizado por empleados de CARSUCRE<sup>85</sup> del cual se destaca:

*(...)*

*4. Se han realizado algunas obras de dragado en los caños Guainy y en el arroyo Pechelín, más sin embargo estas hacen sin el pronunciamiento respectivo de CARSUCRE, además se evidencia la extracción ilegal de arena en el arroyo Pechelín, sumando a ellos se presenta la construcción de viviendas en la ronda hídrica de los arroyos y caños; por lo cual se hace necesario requerir al municipio de Santiago de Tolú, para que le dé cumplimiento a lo ordenado en el Plan de Ordenamiento Territorial, referente a la protección de la ronda hídrica de los arroyos y demás cuerpos de agua.”*

- Informe de visita correspondiente al expediente Nro. 5659 de 2012, realizada el 07 de febrero de 2013, por infracción ocupación de la rivera del arroyo Guaini y tala de mangle en el municipio de Tolú, por personal de CARSUCRE<sup>86</sup>, y de la cual se observa:

*“En la visita realizada el día 07 de febrero de 2013, se encontró en efectos, según el expediente de infracción Nro. 5659 de 2012 el predio de la rivera del arroyo Guaini invadido y talado por ribereños de la zonas, con una sola edificación de vivienda y el resto de lugar en lotes divididos por 7mt de frente y 28 mt de fondo con posibilidades de construir.*

---

<sup>84</sup> Folio 29

<sup>85</sup> Folios 154-156

<sup>86</sup> Folios 128-130

*Se comprobó que está habitada, por los señores CARLOS ALTAMIRAN Y GLORIA ARROYO MARTINEZ hacen dos años, información rendida por la persona última quien atendió la visita.*

*Los manglares ubicados en la anterior área de terreno se encuentran en las siguientes condiciones: degradación por aterramiento, tala de manglar, construcción de vivienda y división de predios, ocasionado un fuerte impacto a la ribera del arroyo.*

*Se puede evidenciar en la inspección el daño causado a los recursos naturales por parte de la construcción y el aterramiento de esta área, creando mayor riesgo de inundación a este sector ya que están fuertemente desprotegidas las laderas del arroyo Guaini.”*

Dentro del informe se observan 12 fotografías, a las cuales se les otorgara el valor probatorio correspondiente, toda vez que en ellas se determinan su **origen, lugar, y tiempo en que fueron tomadas**, al indicar en el informe de CARSUCRE, que la visita fue realizada por unos contratistas de CARSUCRE y un Profesional Especializado de la misma entidad, el 07 de febrero de 2013, en el sitio al norte de Tolú Rivera del Arroyo Guaini- localización Y 0436291 X 1054995; lo cual denotan que las mismas cumplen con las condiciones previamente indicadas. Al respecto, el H. Consejo de Estado, en providencia del 25 de marzo de 2015, dijo:

*“(…) Cuatro fotografías aportadas con la demanda<sup>87</sup>, que según se dijo en el recurso de apelación, permiten acreditar la ocupación del inmueble de propiedad de las actoras; sin embargo, se debe señalar que carecen de mérito probatorio, toda vez que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, de las cuales no es posible **determinar su origen, ni el lugar que representan, ni la época en que fueron tomadas y al carecer de reconocimiento o ratificación no pueden ser cotejadas con otros medios de prueba allegados al proceso**<sup>88</sup>.”<sup>89</sup> (Negrillas propias)*

En igual sentido y sobre el mismo tema se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en providencias del 28 de enero de 2015<sup>90</sup>; 20 de octubre de 2014<sup>91</sup>; 29 de agosto de 2014<sup>92</sup>; 12 de junio de 2014<sup>93</sup>.

- Informe de visita de seguimiento realizado por personal de CARSUCRE el 04 de

---

<sup>87</sup> Fls. 8 y 9 c 1.

<sup>88</sup> En ese sentido se ha pronunciado la Sala en reiteradas ocasiones, tal como lo refleja, entre muchas otras providencias, la proferida el día 23 de junio de 2010, exp. 19.572; M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

<sup>89</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 25 de marzo de 2015, sección tercera; CP: Hernán Andrade Rincón; radicado: 47001-23-31-000-1995-04449-01 (31604)

<sup>90</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 28 de enero de 2015, sección tercera; CP: Olga Mérida Valle de la Hoz ; radicado: 25000-23-26-000-2003-01565-01 (32414)

<sup>91</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 20 de octubre de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 52001-23-31-000-2001-01371-02(AG)

<sup>92</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 29 de agosto de 2014, sección tercera; CP: Danilo Rojas Betancourt; radicado: 25000-23-26-000-1997-14961-01 (28373)

<sup>93</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 12 de junio de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 05001-23-31-000-1996-0147801 (31363)

marzo de 2014<sup>94</sup> en el cual se describe:

*“El primer sitio visitado por los contratistas de CARSUCRE fue el caño Guainy, en dicho cuerpo de agua se observó que el agua fluía normalmente, sin la presencia de residuos sólidos y/o elementos que pudieran obstaculizar su flujo y con ello el estancamiento del mismo, no se percibió la emisión de olores ofensivos en dicho caño y por el contrario existen sectores arborizados en la ronda hídrica tal como se observa (...)*

Dentro del informe se observan 6 fotografías, a las cuales se les otorgara el valor probatorio correspondiente, toda vez que en ellas se determinan su **origen, lugar, y tiempo en que fueron tomadas**, al indicar en el informe de CARSUCRE, que la visita fue realizada por unos contratistas de CARSUCRE; un Profesional Especializado y el Subdirector de Gestión Ambiental de la misma entidad, el 04 de marzo de 2014, en el caño Guainy y arroyo Pechelín; lo cual denotan que las mismas cumplen con las condiciones previamente indicadas. Al respecto, el H. Consejo de Estado, en providencia del 25 de marzo de 2015, dijo:

*“(...) Cuatro fotografías aportadas con la demanda<sup>95</sup>, que según se dijo en el recurso de apelación, permiten acreditar la ocupación del inmueble de propiedad de las actoras; sin embargo, se debe señalar que carecen de mérito probatorio, toda vez que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, de las cuales no es posible **determinar su origen, ni el lugar que representan, ni la época en que fueron tomadas y al carecer de reconocimiento o ratificación no pueden ser cotejadas con otros medios de prueba allegados al proceso**<sup>96</sup>.”<sup>97</sup> (Negrillas propias)*

En igual sentido y sobre el mismo tema se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en providencias del 28 de enero de 2015<sup>98</sup>; 20 de octubre de 2014<sup>99</sup>; 29 de agosto de 2014<sup>100</sup>; 12 de junio de 2014<sup>101</sup>.

- Informe de visita de seguimiento de tala, aterramiento y construcción en zona de manglar aledaño al arroyo Guaini, realizada por personal de CARSUCRE el 08 de abril de 2014<sup>102</sup>, y en la cual se observa:

*“En el arroyo Guaini, del municipio de Santiago de Tolú, correspondiente a ecosistema de manglar, se ha venido realizando la tala, aterramiento y construcción en zonas aledañas al arroyo en mención. En contraste con las visitas de inspección y seguimiento adelantadas por*

<sup>94</sup> Folios 158-161

<sup>95</sup> Fls. 8 y 9 c l.

<sup>96</sup> En ese sentido se ha pronunciado la Sala en reiteradas ocasiones, tal como lo refleja, entre muchas otras providencias, la proferida el día 23 de junio de 2010, exp. 19.572; M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

<sup>97</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 25 de marzo de 2015, sección tercera; CP: Hernán Andrade Rincón; radicado: 47001-23-31-000-1995-04449-01 (31604)

<sup>98</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 28 de enero de 2015, sección tercera; CP: Olga Mélida Valle de la Hoz ; radicado: 25000-23-26-000-2003-01565-01 (32414)

<sup>99</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 20 de octubre de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 52001-23-31-000-2001-01371-02(AG)

<sup>100</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 29 de agosto de 2014, sección tercera; CP: Danilo Rojas Betancourt; radicado: 25000-23-26-000-1997-14961-01 (28373)

<sup>101</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 12 de junio de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 05001-23-31-000-1996-0147801 (31363)

<sup>102</sup> Folios 133-136

*esta Corporación en ocasiones anteriores, se evidencia una proliferación de ranchos, y casas rústicas alrededor del ecosistema en mención (...) incluso, existe la presencia de una casa de concreto, bloques y tejas de asbesto-cemento en inmediaciones de la zona intervenida.*

*No existe evidencia alguna de obras de restauración ecosistémica en la Zona, y que por el contrario, se ha agotado más dicho sistema ambiental estratégico.*

*De igual forma, no existe evidencia de restitución del terreno por parte del municipio, y que por el contrario, como ya se mencionó, ha aumentado el número de viviendas en el área (...)*

*La intervención es de carácter grave, puesto que son muy pocos los elementos que quedan del ecosistema de manglar como tal. Sin embargo, existe la posibilidad de recuperar dicho sistema, con la intervención de diferentes actores relacionados con la temática.*

*Dadas las circunstancias de la infracción, no fue posible establecer la identidad de los múltiples y crecientes infractores aquí presentes-*

*La ubicación por coordenadas de geoposicionamiento global (GPS) establecidas para el sitio en mención, son:*

<i>Coordenada E</i>	<i>Coordenada N</i>
<i>00835299</i>	<i>01547173</i>
<i>00835305</i>	<i>01547167</i>
<i>00835315</i>	<i>01547172</i>

*Se recomienda oficiar al Municipio y a las entidades de control para que se inicie el proceso de restitución correspondiente, bajo la normatividad vigente.”*

Dentro del informe se observan 12 fotografías, a las cuales se les otorgara el valor probatorio correspondiente, toda vez que en ellas se determinan su **origen, lugar, y tiempo en que fueron tomadas**, al indicar en el informe de CARSUCRE, que la visita fue realizada por unos contratistas de CARSUCRE; y el Subdirector de Gestión Ambiental de la misma entidad, el 08 de abril de 2014, en zona de manglar aldeaño al arroyo Guaini; lo cual denotan que las mismas cumplen con las condiciones previamente indicadas. Al respecto, el H. Consejo de Estado, en providencia del 25 de marzo de 2015, dijo:

*“(...) Cuatro fotografías aportadas con la demanda<sup>103</sup>, que según se dijo en el recurso de apelación, permiten acreditar la ocupación del inmueble de propiedad de las actoras; sin embargo, se debe señalar que carecen de mérito probatorio, toda vez que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, de las cuales no es posible **determinar su origen, ni el lugar que representan, ni la época en que fueron tomadas y al carecer de reconocimiento o ratificación no pueden ser cotejadas con otros medios de prueba allegados al proceso**<sup>104</sup>.<sup>105</sup> (Negrillas propias)*

En igual sentido y sobre el mismo tema se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en providencias del 28 de enero de 2015<sup>106</sup>; 20 de octubre de 2014<sup>107</sup>; 29 de agosto de 2014<sup>108</sup>;

<sup>103</sup> Fls. 8 y 9 c 1.

<sup>104</sup> En ese sentido se ha pronunciado la Sala en reiteradas ocasiones, tal como lo refleja, entre muchas otras providencias, la proferida el día 23 de junio de 2010, exp. 19.572; M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

<sup>105</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 25 de marzo de 2015, sección tercera; CP: Hernán Andrade Rincón; radicado: 47001-23-31-000-1995-04449-01 (31604)

<sup>106</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 28 de enero de 2015, sección tercera; CP: Olga Mélida Valle de la Hoz ; radicado: 25000-23-26-000-2003-01565-01 (32414)

<sup>107</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 20 de octubre de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 52001-23-31-000-2001-01371-02(AG)

12 de junio de 2014<sup>109</sup>.

- Resolución Nro. 0397 del 21 de mayo de 2014 proferida por CARSUCRE<sup>110</sup>, y en la cual se ordenó :

*“Imponer al municipio de Santiago de Tolú representado legalmente por el acalde municipal (...) la medida preventiva de amonestación escrita, para que erradique de manera inmediata la disposición inadecuada de residuos sólidos, (...) y la restauración ambiental por las intervenciones realizadas en las márgenes del arroyo Guainy, tala de manglar, relleno, construcción de viviendas en las coordenadas X: 00835299, Y: 0154713, X: 00835305, Y: 01547167, X: 00835315, Y: 01547172. (...)”*

- Informe de visita de inspección por infracción en ecosistema de manglar en el arroyo Guaini, municipio de Santiago de Tolú del 9 de octubre de 2014, realizada por personal de CARSUCRE<sup>111</sup>, a través del cual se indicó:

*“El arroyo Guaini, en el municipio de Santiago de Tolú (Departamento de Sucre), se configura como un ecosistema de manglar, el cual posee todos los elementos sistémicos mencionados en los párrafos 3 y 4 del presente documento, hecho por el cual debe ser restaurado, manejado y protegido; más aún cuando está siendo sometido a una degradación creciente.*

*Las visitas de seguimiento hechas anteriormente han mostrado el incremento persistente de la presencia de viviendas en la Zona, y se marca claramente la invasión presente en el área, tanto así que existen casas de concreto y tejas de asbesto-cemento que dan cuenta de la intención de permanecer en el sitio por parte de sus moradores, así como de la no intervención del municipio por mejorar las condiciones ambientales de este preciado sistema ambiental, máxime cuando se ha dado aviso de la situación particular y tensa en este sensible lugar, teniendo en cuenta que es este ente territorial el custodio de estos bienes de uso público.*

*La visita actual da cuenta del aumento progresivo de ranchos y casas de diversos materiales (concreto, madera, plástico) tanto en las orillas del arroyo como en la periferia de este. La zona más afectada es la margen norte del arroyo entre las vías que de Santiago de Tolú conducen a Pita & el Francés hasta la nueva construcción del tanque elevado. Dicho polígono tenía en un comienzo, cuando se hicieron las primeras visitas, un número de casas no mayor a cinco (05), viéndose hoy un número mayor a 40.*

*Los elementos ecosistémicos tales como la mangle rojo (rizophora mangle), mangle negro (avicenia germanis) y mangle bobo (Laguncularia racemosa) son prácticamente inexistentes en el área; se encuentran algunos pocos de mangle Zaragoza (Conocarpus erecta) debido a esta especie precisa de menores condiciones específicas para desarrollarse en comparación con las otras.*

*Adicionalmente de lo anterior se evidencian pocas aves asociadas a manglar, tales como pato yuyo (phalacrocorax olivaceus), la garza real (ardea alba) y el pelicado caribeño (pelecanus occidentalis), entre otros; además de taxones que no describen en esta visita, tales como reptiles, anfibios y peces. Todo lo anterior debido, en gran medida a la ausencia de condiciones sistemáticas para que se dé allí parte o el ciclo de vida completo.*

*Las afectaciones al ecosistema de manglar han sido bastante marcadas y fuertes, hecho que resalta la pérdida de casi toda la cobertura del mismo alrededor del arroyo en mención. La*

---

<sup>108</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 29 de agosto de 2014, sección tercera; CP: Danilo Rojas Betancourt; radicado: 25000-23-26-000-1997-14961-01 (28373)

<sup>109</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 12 de junio de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 05001-23-31-000-1996-0147801 (31363)

<sup>110</sup> Folios 162-166

<sup>111</sup> Folios 231-240

*recuperación inicial del mismo tomaría un tiempo no inferior a cinco años, llevarlo hasta un punto aceptable se podría dar unos diez años aproximadamente, todo dependiendo de la forma e intensidad de la intervención en la restauración.*

*La identidad específica de los múltiples infractores se convierte, en este caso en particular, una tarea delicada y peligrosa que no se logró establecer en esta visita. No obstante el encargado de hacer la restitución y solucionar la problemática es el municipio de Santiago de Tolú.*

*La evidencia de acciones de desalojo y restitución del bien, así como la restauración ecológica del mismo no se presenta en la visita, pese a que esto ha sido recomendado en visitas anteriores.*

(...)

*Tablas de coordenadas (puntos de GPS)*

<i>Coordenada X</i>	<i>Coordenada Y</i>
<i>00835315</i>	<i>01547173</i>
<i>00835305</i>	<i>01547167</i>
<i>00835299</i>	<i>01547173</i>

(...)"

Dentro del informe se observan 14 fotografías, a las cuales se les otorgara el valor probatorio correspondiente, toda vez que en ellas se determinan su **origen, lugar, y tiempo en que fueron tomadas**, al indicar en el informe de CARSUCRE, que la visita fue realizada por un contratista de CARSUCRE; y el Subdirector de Gestión Ambiental de la misma entidad, el 09 de octubre de 2014, en zona de manglar aledaño al arroyo Guaini; lo cual denotan que las mismas cumplen con las condiciones previamente indicadas. Al respecto, el H. Consejo de Estado, en providencia del 25 de marzo de 2015, dijo:

*“(...) Cuatro fotografías aportadas con la demanda<sup>112</sup>, que según se dijo en el recurso de apelación, permiten acreditar la ocupación del inmueble de propiedad de las actoras; sin embargo, se debe señalar que carecen de mérito probatorio, toda vez que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, de las cuales no es posible **determinar su origen, ni el lugar que representan, ni la época en que fueron tomadas y al carecer de reconocimiento o ratificación no pueden ser cotejadas con otros medios de prueba allegados al proceso**<sup>113</sup>. ”<sup>114</sup> (Negrillas propias)*

En igual sentido y sobre el mismo tema se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en providencias del 28 de enero de 2015<sup>115</sup>; 20 de octubre de 2014<sup>116</sup>; 29 de agosto de 2014<sup>117</sup>; 12 de junio de 2014<sup>118</sup>.

<sup>112</sup> Fls. 8 y 9 c 1.

<sup>113</sup> En ese sentido se ha pronunciado la Sala en reiteradas ocasiones, tal como lo refleja, entre muchas otras providencias, la proferida el día 23 de junio de 2010, exp. 19.572; M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

<sup>114</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 25 de marzo de 2015, sección tercera; CP: Hernán Andrade Rincón; radicado: 47001-23-31-000-1995-04449-01 (31604)

<sup>115</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 28 de enero de 2015, sección tercera; CP: Olga Mélida Valle de la Hoz ; radicado: 25000-23-26-000-2003-01565-01 (32414)

<sup>116</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 20 de octubre de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 52001-23-31-000-2001-01371-02(AG)

<sup>117</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 29 de agosto de 2014, sección tercera; CP: Danilo Rojas Betancourt; radicado: 25000-23-26-000-1997-14961-01 (28373)

<sup>118</sup> Sentencia del H. Consejo de Estado 12 de junio de 2014, sección tercera; CP: Enrique Gil Botero; radicado: 05001-23-31-000-1996-0147801 (31363)

### 7.4.3. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y LA PRESERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE ZONAS DE MANGLAR.

No se tienen dentro del ordenamiento alguna disposición que ofrezca una definición del derecho al “*medio ambiente*”, sólo se establece como una garantía, dejando en manos del operador la precisión del concepto que se va delimitando en cada caso concreto.

Frente a este vacío legal y la dificultad que en su construcción debido aspectos como la transversalidad con otros derechos, la doctrina ha pretendido dar nociones, algunas de ellas que lo identifican con la calidad de vida, de manera que no solo se incluye la protección de los denominados recursos naturales, sino también aspectos relativos a la alimentación, al consumidor en general, al valor de los órganos humanos, al derecho al deporte, a la información y a la salud e integridad física<sup>119</sup>; asimismo, otros incorporan elementos artificiales, en donde ocupa un lugar destacado el patrimonio histórico, arquitectónico y cultural<sup>120</sup>; sin embargo, estos conceptos al contener varios aspectos que tienen sus propios mecanismos, se torna demasiado incluyentes y al mismo tiempo inoperante, al no lograrse una identificación conceptual.

Los doctrinantes (Gil y Rincón 2013)<sup>121</sup> ofrecen varias nociones desde distintos puntos de vista, así:

*“(...) , resulta de suma utilidad la noción según la cual el derecho al medio ambiente sano o adecuado garantiza la “calidad de vida”<sup>122</sup>. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que está presente en cada una de las manifestaciones de derechos fundamentales consagrados en la Constitución y que en nuestra opinión puede sustituirse por el de “dignidad humana”, al constituir está el núcleo sobre el que se moldea el Estado Social de Derecho, y a la vez al servir de fundamento y finalidad a cada uno de los valores, principios y derechos que conforman la parte dogmática de la Norma Fundamental. (...)*

*Aunado a lo anterior, en una concepción del medio ambiente siempre se debe partir de la necesidad de regular las actividades humanas, porque solo así es posible delimitar los contornos del derecho: 1) quien despliega acciones sobre los recursos naturales tiene un deber de preservación, y por tanto, se convierte en el extremo pasivo de la garantía reconocida; 2) la determinación de cuáles acciones están prohibidas o cuáles son los límites que se imponen a aquellas que son permitidas. Estos aspectos definen el contorno del derecho y precisan su objeto al encontrarse regulados en la manera como el legislador ha dispuesto que deben utilizarse racionalmente los recursos naturales, y 3) la precisión del afectado cuando las condiciones ecológicas varían y, por ende, del sujeto activo que puede reclamar su protección*

---

<sup>119</sup> Messina de Estrella Gutiérrez, Graciela. *La responsabilidad civil en la era tecnológica. Tendencias y prospectiva*, Buenos Aires, Arboledo Perrot, 1997, p.131. Cfr. Gil Botero, Enrique y Rincón Córdoba, Jorge Iván, (2013), *Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 11 a 30.

<sup>120</sup> Parellada, Alberto. *Los principios de la responsabilidad civil por daño ambiental*. En *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 247 a 251. Cfr. Gil Botero, Enrique y Rincón Córdoba, Jorge Iván, (2013), *Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 11 a 30.

<sup>121</sup> Gil Botero, Enrique y Rincón Córdoba, Jorge Iván, (2013), *Los presupuestos de la responsabilidad ambiental en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 11 a 30.

<sup>122</sup> Cfr. *En ese mismo sentido Garrido Cordobera, Lidia. Los daños colectivos y la reparación*, Buenos Aires, 1993, p.83.

y, de ser el caso, la reparación de los perjuicios que puedan llegar a ocasionarse<sup>123</sup>. (...)

*... un concepto de medio ambiente buscando apoyo en la ecología... es la protección del entorno del ser humano, de forma tal que la definición a ofrecer parte de una negación: el ordenamiento jurídico no ofrece una noción concreta sino que se ocupa de determinar cuáles son los factores que el hombre introduce y que inciden de modo negativo en la relación que este entabla con elementos que conforman la naturaleza<sup>124</sup>. (...). En otros términos, se tiene el derecho a que no se contamine, o, lo que es igual, a que no se adelante ningún acto de "interrupción, vertimiento o introducción artificial en un medio dado de cualquier elemento o factor que altere negativamente las propiedades bióticas del entorno, superando provisoria o definitivamente, total o parcialmente, la capacidad defensiva y generativa del sistema para reciclar elementos extraños por no estar neutralizado por mecanismos compensatorios naturales"<sup>125</sup>.*

En relación a este derecho colectivo, la Corte Constitucional en sentencia T 500 de 2012, expresó lo siguiente:

*"5.1. A partir de la carta política de 1991, la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico colombiano. Desde esta perspectiva, la Corte ha reconocido el carácter ecológico de la Constitución, dando un carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional.*

*En la sentencia C-671 de 2001 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería, señaló esta corporación:*

*"... la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P. (...) La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado 'Constitución ecológica', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección."*

*El citado fallo también indicó, respecto de la relación del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud:*

*"El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental."*

*Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del actual régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8° Const.), en virtud de la cual la carta política recoge y determina, a manera de derechos colectivos, las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema.*

*Estas disposiciones establecen (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; (ii) la*

<sup>123</sup> Cfr. Garrido Cordobera. *Los daños colectivos*, cit., p.162.

<sup>124</sup> Cfr. Chersi, Carlos Alberto. *Teoría general de la reparación de daños*, Buenos Aires Astrea, 1997, p.56.

<sup>125</sup> Cfr. Garrido Cordobera. *Los daños colectivos*, cit., p.162.

*obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente; (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible; y (iv) la función ecológica de la propiedad.*

*5.2. Respecto de los deberes impuestos al Estado, la jurisprudencia de esta corporación ha manifestado:*

*“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”*

*De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno sano y el deber de velar por su conservación. Igualmente, el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas del ambiente y exigir la reparación de los daños causados.*

*5.3. Ahora bien, dentro del marco constitucional, el aprovechamiento de los recursos naturales, aunque es permitido, no puede dar lugar a perjuicios en términos de salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad y la integridad del ambiente. En otras palabras, la Constitución de 1991 apunta a un modelo de desarrollo sostenible en el que la actividad productiva debe guiarse por los principios de conservación, restauración y sustitución.*

*Dicho modelo, si bien promueve y reconoce la importancia de la actividad económica privada y, además, admite la explotación mesurada de los recursos naturales, implica una limitación de la actividad privada y la imposición de varias responsabilidades en cabeza de los particulares.”*

De lo anterior, concluyen que si bien el concepto del derecho al medio ambiente sigue siendo amplio, se restringe a la interacción que se presenta entre cada uno de los recursos naturales (renovables y no renovables) sobre los que el hombre ejerce pertenencia o respecto de los cuales se halla en una situación de dependencia; esta distinción permite explicar por qué en el ordenamiento jurídico se autoriza la utilización racional del agua, los bosques, etc., en pro del desarrollo, que si bien no es otra cosa que una alteración al ecosistema, es una contaminación regulada a través de normas específicas que buscan mitigar los impactos negativos que se generen por la actividad humana, aun a las generaciones futuras.

Así, las formas más típicas de vulnerar el derecho colectivo al medio ambiente son la actividad, es decir, cuando se imposibilita la correcta interrelación de todos los elementos naturales que lo conforman, son las producidas por el incumplimiento de los deberes y obligaciones de hacer que imponen las normas, como también el abuso del ejercicio de los derechos individuales (actuar por fuera de lo permitido en una licencia ambiental) y la ejecución de conductas prohibidas.

El medio ambiente como derecho colectivo o interés difuso admite una asunción individual

para activar el aparato judicial y solicitar su protección; se trata pues de un bien jurídico de naturaleza plural, y en este sentido la Ley 472 de 1998 legitima a cualquier persona natural o jurídica, a ejercer su defensa a través de la acción popular en contra de las entidades públicas que tengan a cargo las funciones de control, intervención o vigilancia; posición esta que es acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional cuando afirma que: “Cabe anotar que la Constitución de 1991 no distingue, como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término colectivo”<sup>126</sup>.

Conforme a los argumentos expuestos y los hechos narrados en la demanda, los elementos o recursos naturales del derecho al medio ambiente que se ven alterados en el presente asunto son el agua, la vegetación y paisajes naturales.

En primer lugar, el Dr. REYNALDO MUÑOZ CABRERA, en su libro LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO, INSULAR Y COSTERO, definió los MANGLARES como:

*“(…) 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.*

*(…)*

*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”<sup>127</sup>*

El documento Conpes 3164 (2002)<sup>128</sup> presentó que Colombia posee ecosistemas

<sup>126</sup> Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, M.P.: Martha Victoria Sánchez.

<sup>127</sup> LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO INSULAR Y COSTERO-Reynaldo Muñoz Cabrera- Universidad Externado de Colombia- mayo de 2009- págs. 123-124

<sup>128</sup> Documento Conpes 3164 (2002), *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos & las zonas costeras e Insulares de Colombia Plan de Acción 2002-2004* . Recuperado de: [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2002/conpes\\_3164\\_2002.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2002/conpes_3164_2002.pdf)

estratégicos<sup>129</sup> y recursos que proveen servicios ambientales y son la base para desarrollar actividades económicas. Sin embargo, la mayoría de los asentamientos humanos costeros y las actividades económicas costeras y continentales se han desarrollado con poca planificación, generando impactos ambientales y contaminación afectando la disponibilidad y calidad de los recursos marinos y costeros, la calidad de vida de la población y su desarrollo económico.

De otra parte, el marco normativo del derecho al medio ambiente sano en lo relacionado con la protección de zonas de manglar y la restitución de bienes de uso público, comprende la legislación expedida para regular; a saber:

▪ **CONVENIOS DE GINEBRA DE 1958:**

Mediante la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Mar, la cual terminó el 29 de abril de 1958, a través de la cual se elaboraron cuatro convenciones relativas a la regulación del mar, así:

- ✓ Convención sobre Plataforma Continental.
- ✓ Convención del Mar Territorial y la Zona Contigua.
- ✓ Convención sobre la Alta Mar.
- ✓ Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar.

Así mismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de Resolución Nro. 2749 de 1970, relativa a los fondos marinos y oceánicos estableció:

*“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 marino; b) Proteger y conservar los recursos naturales de la zona y prevenir daños a la flora y fauna del medio marino”*

▪ **CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR:**

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”*:

*“Artículo 21 Leyes y reglamentos del Estado ribereño relativos al paso inocente*

*1.*  
*f) La preservación de su medio ambiente y la prevención, reducción y control de la contaminación de éste;*

*Artículo 192 Obligación general*

---

<sup>129</sup> Se destacan los ecosistemas de manglar, con cerca de 378.938 hectáreas, y los arrecifes coralinos, con cerca de 300.000 hectáreas. (INVMAR, 2000)

*Los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino.*

*Artículo 193 Derecho soberano de los Estados de explotar sus recursos naturales.*

*Los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales con arreglo a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino.*

*Artículo 194 Medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino*

- 1. Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto.*
- 2. Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y 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 esta Convención.*
- 3. Las medidas que se tomen con arreglo a esta Parte se referirán a todas las fuentes de contaminación del medio marino. Estas medidas incluirán, entre otras, las destinadas a reducir en el mayor grado posible: a) La evacuación de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, especialmente las de carácter persistente, desde fuentes terrestres, desde la atmósfera o a través de ella, o por vertimiento; b) La contaminación causada por buques, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar, prevenir la evacuación intencional o no y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, la operación y la dotación de los buques; c) La contaminación procedente de instalaciones y dispositivos utilizados en la exploración o explotación de los recursos naturales de los fondos marinos y su subsuelo, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos; d) La contaminación procedente de otras instalaciones y dispositivos que funcionen en el medio marino, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos.*
- 4. Al tomar medidas para prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio marino, los Estados se abstendrán de toda injerencia injustificable en las actividades realizadas por otros Estados en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento sus obligaciones de conformidad con esta Convención.*
- 5. Entre las medidas que se tomen de conformidad con esta Parte figurarán las necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro.”*

Ante todo, se enuncia 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, acorde 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; 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 nivel regional, Colombia ha sido parte de los siguientes protocolos o convenios, que son objeto del tema de estudio:

▪ **CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO DEL MEDIO MARINO DE LA REGIÓN DEL GRAN CARIBE:**

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

▪ **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 de flora y fauna silvestre especialmente protegidas por el convenio, y ratificado por Colombia mediante la Ley 356 de 1997.

*“ARTICULO 3o. OBLIGACIONES GENERALES.*

*1. Cada Parte de este Protocolo, de acuerdo con sus leyes y reglamentos, así como con las disposiciones del Protocolo, tomará las medidas necesarias para proteger, preservar y manejar de manera sostenible, dentro de las zonas de la Región del Gran Caribe sobre las que ejerce soberanía, o derechos soberanos o jurisdicción: a) Las áreas que requieren protección para salvaguardar su valor especial, y b) Las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción.*

*2. Cada Parte deberá reglamentar, y de ser necesario prohibir, las actividades que tengan efectos adversos sobre esas áreas y especies. Cada Parte deberá esforzarse por cooperar en el cumplimiento de estas medidas sin perjuicio de la soberanía, o los derechos soberanos o la jurisdicción de otras Partes. Todas las medidas tomadas por esa Parte para hacer cumplir o tratar de hacer cumplir las medidas acordadas de conformidad con este Protocolo deberán limitarse a aquellas que sean de la competencia de dicha Parte y que estén de acuerdo con el derecho internacional.*

*2. Cada Parte, en la medida de lo posible, y de conformidad con su ordenamiento jurídico, deberá manejar las especies de fauna y de flora con el objeto de evitar que se vean amenazadas o en peligro de extinción.*

*ARTICULO 4o. ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS PROTEGIDAS:*

*1. Cada Parte deberá, cuando sea necesario, establecer áreas protegidas en zonas sobre las que ejerce soberanía, o derechos soberanos o jurisdicción, con miras a conservar los recursos naturales de la Región del Gran Caribe y fomentar el uso ecológicamente racional y apropiado de estas áreas, así como el conocimiento y esparcimiento, de acuerdo con los objetivos y características de cada una de ellas.*

*2. Tales áreas se establecerán para conservar, mantener y restaurar, en particular: a) Tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de las dimensiones adecuadas para asegurar su viabilidad a largo plazo, así como la conservación de la diversidad biológica y genética;*

*b) Hábitat y sus ecosistemas asociados críticos para la sobrevivencia y recuperación de las especies de flora y fauna endémicas, amenazadas o en peligro de extinción; c) La*

*productividad de ecosistemas y recursos naturales que proporcionen beneficios económicos o sociales y de los cuales dependa el bienestar de la población local; y d) Áreas de especial valor biológico, ecológico, educativo, científico, histórico, cultural, recreativo, arqueológico, estético, o económico, inclusive, en particular, aquellas cuyos procesos ecológicos y biológicos sean esenciales para el funcionamiento de los eco-sistemas del Gran Caribe.*

#### ARTICULO 5o. MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

1. *Cada Parte, tomando en cuenta las características de cada área protegida sobre las que ejerce soberanía, o derechos soberanos o jurisdicción, y de conformidad con sus leyes y reglamentos nacionales y con el derecho internacional, deberá adoptar progresivamente las medidas que sean necesarias y factibles para lograr los objetivos para los cuales fueron creadas las áreas protegidas.*
2. *Estas medidas deberían incluir, según convenga: a) La reglamentación o la prohibición de verter o descargar desperdicios u otras sustancias que puedan poner en peligro las áreas protegidas; b) La reglamentación o prohibición de verter o descargar contaminantes, en las zonas costeras, que provengan de establecimientos y desarrollos costeros, instalaciones de desagüe o de cualesquiera otras fuentes situadas en sus territorios; c) La reglamentación del paso de buques, de cualquier detención o fondeo y de otras actividades navieras que puedan tener efectos ambientales adversos significativos sobre el área protegida, sin perjuicio de los derechos de paso inocente, paso en tránsito, paso por las vías marítimas archipelágicas y de la libertad de navegación, de conformidad con el derecho internacional; d) La reglamentación o prohibición de la pesca, la caza y la captura o la recolección de especies de fauna y flora amenazadas o en peligro de extinción y de sus partes o productos; e) La prohibición de actividades que provoquen la destrucción de especies de fauna y de flora amenazadas o en peligro de extinción de sus partes y productos, y la reglamentación de cualquier otra actividad que pueda dañar o perturbar a estas especies, sus hábitat o los ecosistemas asociados; f) La reglamentación o prohibición de la introducción de especies exóticas; g) La reglamentación o prohibición de toda actividad que implique la exploración o explotación de los fondos marinos o su subsuelo o una modificación del perfil de los fondos marinos; h) La reglamentación o prohibición de cualquier actividad que implique una modificación del perfil del suelo que afecte cuencas hidrográficas, la denudación u otras formas de degradación de las cuencas hidrográficas o la exploración o explotación del subsuelo de la parte terrestre de un área marina protegida; i) La reglamentación de toda actividad arqueológica, incluida la remoción o daño de todo objeto que pudiese considerarse como objeto arqueológico; j) La reglamentación o prohibición del comercio, la importación y exportación de especies de fauna amenazada o en peligro de extinción, de sus partes, productos y huevos, de flora amenazada o en peligro de extinción, de sus partes, productos y de objetos arqueológicos que provengan de áreas protegidas; k) La reglamentación o prohibición de actividades industriales y de otras actividades que no sean compatibles con los usos previstos para el área por las medidas nacionales y/o por la evaluación del impacto ambiental conforme al artículo 13; l) La reglamentación de las actividades turísticas y recreativas que puedan poner en peligro los ecosistemas de las áreas protegidas o la sobrevivencia de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción, y m) Cualquier otra medida encaminada a conservar, proteger o restaurar los procesos naturales, ecosistemas o poblaciones, para lo cual fueron creadas las áreas protegidas.”*

Ahora bien, a nivel nacional, entre las herramientas jurídicas que encontramos para la protección del medio marino, insular y costero podemos resaltar las siguientes:

- **CÓDIGO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE-DECRETO LEY 2811 DE 1974.**

Dentro del mencionado código referente al tema objeto de discusión encontramos que en su artículo 8 determina que la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales; la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras, entre otros son considerados

factores que deterioran el ambiente. En su artículo 30 indica que para la adecuada protección del ambiente y de los recursos naturales, el Gobierno Nacional establecerá políticas y normas sobre zonificación; y a su vez argumenta en el artículo 42 que pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales.

De igual forma, en el artículo 77 del mencionado código determino que las corrientes superficiales que vayan por cauces naturales o artificiales son aguas no marítimas. A su vez indica que sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las AGUAS Y SUS CAUCES son de DOMINIO PÚBLICO, INALIENABLES E IMPRESCRIPTIBLES<sup>130</sup>, de igual forma se indica en el artículo 83 que una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho son INALIENABLES E IMPRESCRIPTIBLES.

Ahora bien, en el artículo 137, se determinó que serán objeto de protección y control especial:

*“a.- Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos;*

*b.- Los criaderos y hábitats de peces, crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;*

*Las fuentes, cascadas, lagos, y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.*

*En los casos previstos en este artículo se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos, líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas.” (Negrillas propias)*

En el artículo 283, se prohibió entre otros:

*“c. Destruir la vegetación que sirva de refugio o fuente de alimentación a las especies hidrobiológicas, o alterar o destruir los arrecifes, coralinos y abrigos naturales de esas especies, con el uso de prácticas prohibidas;”*

Y en el artículo 303<sup>9</sup>, se determinó que para la preservación del paisaje corresponde a la administración:

*“a. Determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras;*

*b. Prohibir la tala o la siembra o la alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección;*

*c. Fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica,*

*y*

*f. Tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento.”*

Entre otras de las funciones que tiene la administración pública en el artículo 314 menciona:

*“a. Velar por la protección de las cuencas hidrográficas contra los elementos que las degraden o alteren y especialmente los que producen contaminación, sedimentación y salinización de los cursos de aguas o de los suelos;*

*b. Reducir las pérdidas y derroche de aguas y asegurar su mejor aprovechamiento en el área;*

*c. Prevenir la erosión y controlar y disminuir los daños causados por ella;*

---

<sup>130</sup> Artículo 80 Decreto 2811 de 1974

- d. Coordinar y promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de la cuenca en ordenación para beneficio de la comunidad;
- e. Mantener o mejorar las condiciones ecológicas, del agua, proteger los ecosistemas acuáticos y prevenir la eutroficación;
- f. Dar concepto previo para obras u operaciones de avenamiento, drenaje y riego y promoverlas o construirlas cuando falte la iniciativa privada;
- g. Autorizar modificaciones de cauces fluviales;
- h. Señalar prioridades para el establecimiento de proyectos, y para utilización de las aguas y realización de planes de ordenación y manejo de las cuencas, de acuerdo con factores ambientales y socioeconómicos;
- i. Organizar el uso combinado de las aguas superficiales, subterráneas y meteóricas;
- j. Promover asociaciones que busquen la conservación de cuencas hidrográficas, y
- k. Tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento”

De igual forma, el artículo 314<sup>131</sup> determino otras funciones que le correspondería a la administración pública.

Por otra parte, el plurimencionado código define como cuenca u hoya hidrográfica “*el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar*”<sup>132</sup>; Y de los artículos 316 al 321 estipulo sobre las cuencas hidrográficas en ordenación, y al respecto indico:

**“Artículo 316º.-** Se entiende por ordenación de una cuenca la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos.

**Artículo 317º.-** Para la estructuración de un plan de ordenación y manejo se deberá consultar a los usuarios de los recursos de la cuenca y a las entidades, públicas y privadas, que desarrollan actividades en la región.

**Artículo 318º.-** La administración declarará en ordenación una cuenca cuando existan condiciones ecológicas, económicas y sociales que así lo requieran.

**Artículo 319º.-** El plan de ordenación y manejo de una cuenca en ordenación será de forzoso cumplimiento por las entidades públicas que realicen actividades en la zona.

**Artículo 320º.-** A los particulares que no se avinieren a adecuar sus explotaciones a las finalidades del plan se podrán imponer las limitaciones de dominio o las servidumbres

---

<sup>131</sup> **Artículo 314º.-** Corresponde a la Administración Pública:

- a. Velar por la protección de las cuencas hidrográficas contra los elementos que las degraden o alteren y especialmente los que producen contaminación, sedimentación y salinización de los cursos de aguas o de los suelos;
- b. Reducir las pérdidas y derroche de aguas y asegurar su mejor aprovechamiento en el área;
- c. Prevenir la erosión y controlar y disminuir los daños causados por ella;
- d. Coordinar y promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de la cuenca en ordenación para beneficio de la comunidad;
- e. Mantener o mejorar las condiciones ecológicas, del agua, proteger los ecosistemas acuáticos y prevenir la eutroficación;
- f. Dar concepto previo para obras u operaciones de avenamiento, drenaje y riego y promoverlas o construirlas cuando falte la iniciativa privada;
- g. Autorizar modificaciones de cauces fluviales;
- h. Señalar prioridades para el establecimiento de proyectos, y para utilización de las aguas y realización de planes de ordenación y manejo de las cuencas, de acuerdo con factores ambientales y socioeconómicos;
- i. Organizar el uso combinado de las aguas superficiales, subterráneas y meteóricas;
- j. Promover asociaciones que busquen la conservación de cuencas hidrográficas, y
- k. Tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento.

<sup>132</sup> Artículo 312 Decreto 2811 de 1974

necesarias para alcanzar dichas finalidades, con arreglo a este Código y a las demás leyes vigentes.

**Artículo 321º.-** En las cuencas hidrográficas sometidas a planes de ordenación y manejo, la construcción y operación de obras de infraestructura y, en general, la utilización directa o indirecta de los recursos naturales estarán sujetas a los planes respectivos.

- En virtud de lo anterior, fue expedido el DECRETO 1681 DE 1978, y su artículo 128 declaró que son “**dignos de protección, los manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, así como los cuerpos de agua y zonas aledañas en los cuales se adelanten programas de acuicultura, en una extensión que determinará el Inderena.**”
- El Ministerio del Medio Ambiente, expidió la RESOLUCIÓN 1602 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1995, por medio de la cual se dictaron medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia, y en la cual se registraron las siguientes definiciones:

**“Manglar:** Entiéndase como manglares los ecosistemas de zonas costeras en los que se relacionan especies arbóreas de diferentes familias denominadas mangle con otras plantas, con animales que allí habitan permanentemente o durante algunas fases de su vida, y con las aguas, los suelos y otros componentes del ambiente.

Las especies denominadas mangle son:

*Rhizophora mangle, Rhizophora harrisonii, Laguncularia recemosa, Conocarpus erectus, Avicennia germinans, Avicennia tonduzii, Pellíciera rizophorae, Mora megistosperma, Mora oleifera.*

**Fuente de Impacto Directo:** Cualquier obra, industria o actividad que se localice dentro del área del manglar, y que destruya su cobertura forestal o altere los procesos ecológicos del ecosistema. **Fuente de Impacto Indirecto:** Cualquier obra, industria o actividad que se localice fuera del área del manglar, y que cause la destrucción de su cobertura forestal o altere los procesos ecológicos del ecosistema.

**Aprovechamiento Forestal:** Sustracción de productos forestales.

**Aprovechamiento Forestal Único:** El que se realice con el fin de destinar suelos a usos diferentes del forestal, o el que no sea persistente.

**Aprovechamiento Forestal Persistente:** El que se efectúe con la obligación de conservar el rendimiento normal forestal con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso.

**Zonificación:** Subdivisión de un territorio con fines de manejo ambiental.

**Plan de Manejo Forestal:** Es el plan que, de manera detallada, establece las condiciones que se requieren para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en el desarrollo de una actividad de aprovechamiento forestal; incluye planes de seguimiento, evaluación, monitoreo y contingencia, que permitan el aprovechamiento forestal persistente.

**Restauración:** Es la recuperación y adecuación morfológica y ecológica de un área afectada por actividades que hayan introducido modificaciones al paisaje o causado impacto a los recursos naturales.”<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Artículo 1 de la Resolución 1602 de 1995 proferida por el Ministerio de Medio Ambiente.

En la misma resolución se prohíben las siguientes obras, industrias y actividades que afectan el manglar:

“(…)

1. *Aprovechamiento forestal único de los manglares.*

2. *Fuentes de impacto ambiental directo o indirecto. Éstas incluyen, entre otras: infraestructura turística; canales de aducción y descarga para acuicultura; estanques o piscinas para la acuicultura; la ampliación de cultivos acuícolas existentes hacia áreas de manglar; infraestructura vial; infraestructura industrial y comercial; la modificación del flujo de agua; el relleno de terrenos; el dragado o construcción de canales en los manglares que no sean con fines de recuperación de éstos; la construcción de muros, diques o terraplenes; actividades que contaminen el manglar; muelles y puertos; la desviación de canales o cauces naturales; la introducción de especies de fauna y flora que afecten el manglar.*

3. **Parágrafo:** *Se exceptúan las labores comunitarias de acuicultura artesanal que no causen detrimento al manglar, y que sean debidamente aprobadas por las entidades administrativas de los recursos naturales competentes.”*

De igual forma, por medio de la RESOLUCIÓN NRO. 020 DE 1996 proferida por el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, aclaro en algunos aspectos la anterior resolución citada y adiciono algunos párrafos al respecto e indico:

*“Parágrafo Primero: El aprovechamiento forestal único sólo será permitido cuando tenga por objeto la construcción de obras de interés público, siempre y cuando existan planes de compensación y restauración a que haya lugar. Esto sin perjuicio de las autorizaciones ambientales exigidas por la ley o reglamento.*

*Parágrafo Segundo: Las prohibiciones a las cuales hace referencia el numeral segundo del artículo Segundo de la Resolución No. 1602 del 21 de diciembre de 1995, sólo operarán cuando conlleven el deterioro del ecosistema del manglar a juicio de la autoridad ambiental competente.*

*Parágrafo Transitorio: Todas las obras o actividades a las cuales se hace referencia en el artículo Segundo de la Resolución No. 1602 del 21 de diciembre de 1995, que existan al momento de la expedición de dicha resolución, podrán continuar operando hasta tanto se establezcan las actividades que pueden desarrollarse conforme al Plan de Zonificación al cual hace referencia el artículo Cuarto de la Resolución No. 1602. Estas actividades podrán desarrollarse siempre y cuando, cuenten con la licencia ambiental, permisos, concesiones.”*

De igual forma, fue expedida en el año 2000 la **POLITICA NACIONAL AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS ESPACIOS OCEANICOS Y LAS ZONAS COSTERAS E INSULARES DE COLOMBIA**<sup>134</sup>, por parte del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, en el cual se hace un diagnóstico de los ecosistemas marítimos y costeros, y la política a adoptar en torno a este tema:

## **“2. ¿QUÉ ES LA ZONA COSTERA COLOMBIANA?”**

*La zona costera colombiana es 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*

<sup>134</sup> Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Ecosistemas, Diciembre de 2000, Bogotá D.C.

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 tradicionalmente allí asentadas.

(...)

### 3. DEFINICIÓN DEL ÁMBITO ESPACIAL DE LA ZONA COSTERA COLOMBIANA (...)

2. Deberán 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

Para los propósitos de esta Política se discriminan dos tipos de zona costera en el país: La **Zona Costera Continental** y la **Zona Costera Insular**.

#### ZONA COSTERA CONTINENTAL. (...)

**3. SUBZONA TERRESTRE-COSTERA O FRANJA DE TIERRA ADENTRO:** Es la banda comprendida desde la Línea de Marea Alta Promedio (LMAP), hasta una línea paralela localizada a 2 km de distancia tierra adentro. Corresponde a la definición jurídica vigente de "Costa Nacional" (Artículo 1 del decreto 389 de 1931 y ratificado en los decretos No. 2324 de 1984 y No. 2663 de 1994). Cuatro criterios sin embargo deberán **siempre** cumplirse para delimitar geográficamente el área terrestre de la Zona Costera:

a) Deberán incluirse en esta subzona, el 100% de la cobertura espacial de los bosques de manglar y de los bosques de transición localizados inmediatamente después (natal y pangal para el caso de la Región Pacífica colombiana y llanura aluvial del río Atrato). Así entonces la banda de los 2 km deberá fijarse a partir del borde externo del bosque de manglar en el Caribe y del bosque de transición en el Pacífico.

(...)

### III. DIAGNOSTICO

(...)

#### 1.2 PESCA Y ACUICULTURA

(...)

Los ecosistemas de manglar se encuentran entre los sistemas más productivos con un rendimiento neto promedio cercano a los 10 g. De manera orgánica/m<sup>2</sup>/año, siendo la producción de hojarasca la base de la riqueza orgánica que se encuentra en el piso del manglar. Los procesos de fragmentación y descomposición de las hojas, mediante la contribución de los organismos consumidores en los niveles tróficos bajos, hacen posible la materia orgánica para consumo "in situ" y para exportación desde el manglar hacia los esteros, lagunas y sistemas cercanos.

Esta exportación es de 7 a 15 t/ha/año (Cintrón, 1981; Cintrón et. al. 1983), estimándose a su vez que por lo menos un 10% de la misma es transformada en tejido de peces y otros organismos, lo que explica la importancia del manglar en el sustento de la fracción biótica del ecosistema y en el aporte a la riqueza de los estuarios. (...)

Esto tiene un claro ejemplo frente a lo que ocurre en el Golfo de Morrosquillo, que al ver

*cortado el flujo ciénaga-océano, ha visto disminuida su pesca de 1.100 ton/año, a 90 ton/año. Claro que allí confluyen otros factores, pero definitivamente la irracionalidad de la vía Tolú-Coveñas y el desarrollo turístico costero que afecto el manglar, fueron definitivos en el cierre del flujo energético. (...)*

*La pérdida de grandes de manglar conduce a una disminución en la diversidad de especies presentes, reducción de la densidad y árboles de poca altura que se asocia con la disminución en los volúmenes de captura de los recursos objeto de la pesca artesanal y, paralelamente, con una menor oferta natural de larvas de camarón. (...)*

### **1.5 INFRAESTRUCTURA COSTERA**

*Alteraciones ocasionadas por la construcción vial. (...)*

*En la vía Parque Nacional Natural Isla de Salamanca y la Ciénaga Grande de Santa Marta, carretera Ciénaga- Barranquilla, en el Golfo de Morrosquillo y la Ciénaga de la Caimanera-Carretera Tolú- Coveñas- amplias franjas de manglar han sufrido graves efectos ambientales, en algunos casos irreversibles, por la construcción no planificada de vías.*

*El impacto ambiental inicial de la construcción se magnifica por la difusión de actividades humanas en el área circunvecina a la zona de derecho de vía, cambio de uso del suelo por la introducción de cultivos y ganaderías, infraestructura de vivienda y hoteleras etc. (...)*

#### **IV. ELEMENTOS DE POLITICA.**

##### **1. PRINCIPIOS BÁSICOS: (...)**

▪ *El desarrollo presente y futuro de las Nación depende crecientemente de los ecosistemas y recursos costeros.*

▪ *El área costera nacional constituye un sistema único de recursos que requiere enfoques especiales de manejo y planificación. La armonización de la planificación de la base natural costera es indispensable para proteger y conservar las características estructurales y funcionales de sus ecosistemas.*

▪ *La biodiversidad costera y marina es patrimonio de la Nación y tiene valor estratégico para su desarrollo presente y futuro, su conservación y uso sostenible requieren enfoque intersectorial y deben ser abordados en forma descentralizada, incluyendo la participación del Estado en todos sus niveles y de la Sociedad Civil.*

*(...)*

▪ *De la conservación de los procesos naturales que soportan la gran capacidad para proveer bienes y servicios de los ecosistemas de la región costera nacional, depende la rentabilidad en el mediano y largo plazo de las actividades productivas sectoriales como turismo, pesca/acuicultura, navegación y puertos, agricultura y otras actividades económicas, así como los diversos usos tradicionales de las comunicaciones locales.*

##### **1. OBJETIVOS**

**OBJETIVO GENERAL : PROPENDER POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS ESPACIOS OCEÁNICOS Y LAS ZONAS COSTERAS, QUE PERMITA MEDIANTE SU MANEJO INTEGRADO, CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA, AL DESARROLLO ARMÓNICO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y A LA CONSERVACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS Y RECURSOS MARINOS Y COSTEROS.**

##### **2. OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

**1. Incluir los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la Nación, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, para armonizar sus usos y las actividades que allí se realicen.**

**2. Establecer lineamientos ambientales para el desarrollo de actividades productivas que se realizan en los espacios oceánicos y las zonas costeras.**

**3. Adoptar medidas de conservación, rehabilitación y/o restauración de los ecosistemas marinos y costeros y sus recursos, para preservar la diversidad biológica y garantizar la sostenibilidad de la oferta de bienes y prestación de servicios ambientales. (...)**

## 2. ESTRATEGIAS, PROGRAMAS, METAS Y ACCIONES ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL

### ESTRATEGIA Nro. 1.

*Establecer las áreas marinas y costeras del pacífico y el caribe como regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental territorial. Adoptando y caracterizando unidades ambientales en cada una de ellas. (...)*

### ESTRATEGIA Nro. 2.

*Desarrollar proyectos pilotos de manejo integrado de zonas costeras en el ámbito local y regional como apoyo a los planes de ordenamiento territorial. (...)*

### SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LOS SECTORES. (...)

#### ESTRATEGIA Nro. 1.

*Definir e integrar criterios, prioridades y compromisos de acción para la gestión ambiental sectorial y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos marinos y costeros. (...)*

#### ESTRATEGIA Nro. 2.

*Proponer e implementar soluciones a conflictos ambientales por uso y ocupación de los espacios oceánicos y costeros. (...)*

### PROGRAMA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL SECTORIAL

*La orientación de este programa se dirige a promover la producción más limpia en los sectores dinamizadores de la economía y con mayor impacto ambiental sobre los ecosistemas y recurso marinos y costeros e igualmente incorporar integralmente la dimensión ambiental en el desarrollo de la infraestructura nacional y en el crecimiento de los sectores de la economía, con miras a promover su sostenibilidad. (...)*

*Estos criterios pueden resumirse de la siguiente forma: (...)*

3. *Recuperación de áreas que requieran medidas de descontaminación o restauración ambiental, como consecuencia del desarrollo y expansión territorial. (...)*

5. *Observar y respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y recursos marinos y costeros en áreas específicas, en relación tanto a los asentamientos humanos, como a las actividades económicas. (...)*

### SOSTENIBILIDAD DE LA BASE NATURAL.

*Adoptar medidas de conservación, rehabilitación y/o restauración de los ecosistemas marinos y costeros y sus recursos, para preservar la diversidad biológica y garantizar la sostenibilidad de la oferta de bienes y prestación de servicios ambientales.*

*Los arrecifes coralinos, los bosques de manglar, las lagunas costeras y deltas, las praderas, de fanerógamas, los sistemas de playas y acantilados y los fondos blandos sedimentarios de la plataforma continental, son las unidades básicas del ordenamiento ambiental y desarrollo sostenible de las zonas costeras de la Nación. (...)*

#### ESTRATEGIA Nro. 1.

*Rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros: Establecer programas para recuperar, rehabilitar y/o restaurar ecosistemas marinos y costeros, e incorporarlos como áreas de manejo especial dentro de los proceso de ordenamiento territorial. (...)*

#### ESTRATEGIA Nro. 2.

*Diseñar y desarrollar programas de conservación de ecosistemas marinos y costeros y especies amenazadas y/o en vía de extinción para asegurar su sostenibilidad.*

4. INSTRUMENTOS. (...)

5.

#### DESARROLLO Nro. 1.

*Establecer el Sistema Nacional de Información Oceánica y Costera como base informativa de los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas marinas y costeras de la Nación. (...)*

#### **4.2 GOBERNABILIDAD. NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL.**

*Adoptar el Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras en Colombia, en forma racional y operativa en función de la legislación vigente y en relación con las características y recursos ecológicos, socioeconómicos y culturales propios de cada región oceánica y costera del país, incluyendo y promoviendo consultas permanentes con la ciudadanía y los sectores. (...)*”

Para el año 2002 fue expedido el Decreto 1729<sup>135</sup>, en el cual se definió CUENCA como: “*Entiéndase por cuenca u hoyo hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.*”

Posteriormente, fue expedido el DECRETO 1640 DE 2 DE AGOSTO DE 2012, por medio del cual se reglamentó los instrumentos para la planificación, ordenación y MANEJO DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y ACUÍFEROS; y determino que se realizara teniendo en cuenta el carácter especial de conservación de las áreas de especial importancia ecológica; los ecosistemas y zonas que la legislación Ambiental ha priorizado en su protección, tales como: páramos, subpáramos, nacimientos de aguas, humedales, rondas hídricas, zonas de recarga de acuíferos, zonas costeras, manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, los criaderos y hábitats de peces, crustáceos u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos.

Asimismo el municipio de Tolú, profirió el **ACUERDO 010 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010** por medio del cual se **ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL, SE DEFINEN LOS USOS DEL SUELO PARA LAS DIFERENTES ZONAS DE LOS SECTORES RURAL Y URBANO, SE ESTABLECEN LAS REGLAMENTACIONES URBANÍSTICAS CORRESPONDIENTES Y SE PLANTEAN LOS PLANES COMPLEMENTARIOS PARA EL FUTURO DESARROLLO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE TOLÚ.**

En su artículo 19 adopto la siguiente división territorial: “*Zona de Manejo Especial. Áreas Corregimentales. La Zona de Manejo Especial, Se determina como el lugar donde se concentran todas las acciones turísticas y también como mecanismo ordenador en el tiempo de la estructura general del municipio, que involucra, la Zona Urbana, La Zona de Expansión Urbana, la Zona de Lagunas Costeras, la Zona de Manglares, las Zonas Industriales, la Zona Institucional de la Infantería de Marina y áreas de terrenos adyacentes a la zona del perímetro Urbano. Señalada en el Plano El nuevo perímetro urbano Quedará compuesto por la unión de 37 puntos georreferenciados y*

---

<sup>135</sup> Artículo 1 del Decreto 1729 de 2002

*detallados literalmente permitiendo su fácil localización en terreno y señalados en el Plano POT C.G No 4.”*

Así mismo, determino en su artículo 25 como suelo de protección: *“las zonas de los bosques de manglar, la zona de playas y los suelos que sostengan las áreas forestales contempladas en el aparte Zonificación Ambiental del presente reglamento.”*; a su vez indico según el artículo 29 como áreas del municipio consagradas a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a perpetuidad, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados *“las zonas de Manglares, las Playas, las Rondas de Arroyos, el Mar, los cuerpos de Aguas y Arroyos, áreas de Bosques y los Resguardos Indígenas con presencia en el municipio.”*

En sus artículos 30 y 69 establece como ZONAS DE MANGLAR:

*“Corresponden a los Manglares mayores y menores que bordean la Costa del Golfo de Morrosquillo, correspondientes a la jurisdicción del municipio, que por su importancia se considera como un tipo de ecosistema que demanda un tratamiento especial. Uso del Suelo. Comprendida dentro de la categorías de Áreas Naturales Protegidas, la Zona de Manglares comprende los siguientes usos: Usos Principales: Bosques de vegetación natural. Usos Permitidos: Estudio e investigación sobre flora y fauna. Usos Restringidos: Ecoturismo. Usos Prohibidos: Tala de árboles, construcciones con materiales permanentes. Parágrafo: Para el Uso Prohibido “Tala de árboles”, quedará establecido de la siguiente manera: en el corto plazo de la vigencia del P.O.T. se prohibirá la extracción de manglar, pero que de acuerdo a un convenio interinstitucional entre CARSUCRE, MUNICIPIO e INVEMAR y demás entidades del orden Nacional adscritas al MMA, dispondrá la extracción selectiva del material vegetal (Mangle) y su fauna asociada en concertación con la población que de una u otra forma tenga inherencia con el uso de este recurso. Parágrafo: La corporación autónoma de Sucre CARSUCRE, debe con base en la presente zonificación de este ecosistema, según lo establecido por la Resolución No 924 del 16 de Octubre de 1.997 del Ministerio del Medio Ambiente, identificar conjuntamente con el INPA, las áreas en donde sea factible o no adelantar proyectos de maricultura.”*

De igual forma, indica que las zonas de lagunas costeras, se encuentran enmarcadas dentro de la zona de manejo especial, y su artículo 33 indico: *“corresponden a los cuerpos de aguas formados detrás de los cordones litorales y en comunicación con el Mar, de origen marino con influencia de las aguas continentales. Uso del Suelo. Usos Principales: Conservación de flora y fauna natural. Usos Permitidos: Pesca de subsistencia, Turismo ecológico. Usos Restringidos: Todos los demás. Usos Prohibidos: Realizar recorridos con embarcaciones a motor. Pesca Industrial.”*

Según lo indicado en el artículo 39, corresponde a las zonas de recuperación de áreas de bosque natural, mediante la reforestación revegetalización con especies nativas, acompañadas de la implementación de prácticas de recuperación de suelos: *“a las áreas aledañas a los cauces de los arroyos y represas, la zona de manglares y zonas de bosque.”*; adicionalmente regula el uso de su suelo en la cual se argumenta: *“Usos del Suelo. Usos Principales: Conservación, recuperación y control de la Flora. Se debe mantener a cada lado de los cauces de los Arroyos sean permanentes o no, **alrededor de los depósitos de agua a partir de la periferia una franja forestal de bosque natural no inferior a 30 metros de ancho.** Usos Permitidos: Reforestación con especies nativas. Protección, conservación. Usos Restringidos: Turismo-Recreación.*

*Usos Prohibidos: Todos los demás. Parágrafo: Para la zonas de rondas de arroyos se dejarán como área de reserva 30 m a partir de la máxima cota de inundación, más 20 mts más por considerar un corredor biológico para el caso del arroyo Pichilín, para los otros arroyos y caños que tiene comunicación con el mar se dejaran como zona de reserva 30 mts a partir de la cota máxima de inundación.”*

De igual en el plurimencionado acuerdo, se determinó:

*“ARTICULO 59: Áreas Naturales Protegidas. Comprende aquellas zonas del municipio consagradas a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a perpetuidad, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados. Comprende las zonas de Manglares, las Playas, las Rondas de Arroyos, el Mar, los cuerpos de Aguas y Arroyos, áreas de Bosques y los Resguardos Indígenas con presencia en el municipio.*

*ARTICULO 70: Zonas Forestales. Corresponden a las plantaciones de árboles nativos, y al establecimiento artificial total o parcial de los ecosistemas degradados por causas naturales o antrópicas para recuperar la productividad y asegurar la diversidad biológica. Comprenden las rondas de Arroyos, Represas y Bosques.*

*ARTICULO 71: Zonas de Preservación Estricta. Comprende las zonas del municipio que cuentan con una amplia biodiversidad, donde se restringe cualquier clase de actuación humana. Corresponde a las áreas de manglares del municipio de la Ciénaga de La Caimanera, Palo Blanco, Guaní, El Francés, Alegría y Guacamayas.*

*ARTICULO 74: Zonas de Recuperación Forestal Protector. Corresponde a las zonas de recuperación de áreas de bosque natural mediante la reforestación, revegetalización y que han sufrido degradación por causas naturales o por acción del hombre que deben ser recuperados para evitar procesos de mayor impacto. Comprende las áreas aledañas a los cauces de los arroyos y represas, zona de manglares y de bosque natural.*

*ARTICULO 101: Áreas Naturales Protegidas. Esta categoría comprende aquellas zonas de la zona rural del municipio consagradas a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados. Comprende las zonas de Manglares, las Rondas de Arroyos, el Mar, los cuerpos de Aguas y Arroyos, áreas de Bosques y los Resguardos Indígenas con presencia en el municipio.*

*ARTICULO 104: Zona de Manglares (Z.M.). Corresponden a los Manglares mayores y menores que bordean la Costa del Golfo de Morrosquillo, correspondientes a la jurisdicción del municipio, que por su importancia se considera como un tipo de ecosistema que demanda un tratamiento especial, sobresaliendo los manglares de la Ciénaga de La Caimanera, Palo Blanco, El Francés, Alegría y Guacamayas.*

*ARTICULO 105: Zonas Forestales (Z.F). Corresponden a las plantaciones de árboles nativos, y al establecimiento artificial total o parcial de los ecosistemas degradados por causas naturales o antrópicas para recuperar la productividad y asegurar la diversidad biológica. Comprenden las rondas de Arroyos, Represas y Bosques.*

*ARTICULO 113: Áreas Naturales Protegidas - Zona de Manglares (Z.M). Usos Principales: Bosques de vegetación natural. Usos Permitidos: Estudio e investigación sobre flora y fauna. Ecoturismo. Usos Restringidos: Ecoturismo. Usos prohibidos: Tala de árboles, Construcciones en materiales permanentes.*

*ARTICULO 114: Zonas Forestales (Z.F). Usos Principales: Conservación de flora y fauna natural; reforestación Usos Permitidos: Estudio e investigación sobre flora y fauna, Turismo ecológico. Usos Restringidos: Tala de árboles. Usos Prohibidos: Todos los demás.*

*Declárense Áreas Naturales Protegidas. ARTICULO 122: Zonas de Preservación Estricta (Z.P.Es). Comprende las zonas del municipio que cuentan con una amplia biodiversidad, donde se*

*restringe cualquier clase de actuación humana. Corresponde a las áreas de manglares del municipio.*

*ARTICULO 123: Zonas de Conservación Activa (Z.C.A). Definida como las zonas del municipio donde existen recursos de explotación, los cuales deben ser conservados para evitar su agotamiento. Comprende las zonas de bosques y la ronda de arroyos y represas.*

*ARTICULO 124: Zonas de Recuperación Forestal Protector (Z.R.F.P.). Corresponde a las zonas de recuperación de áreas de bosque natural y que han sufrido degradación por causas naturales o por acción del hombre que deben ser recuperados para evitar procesos de mayor impacto. Comprende las áreas aledañas a los cauces de los arroyos y represas, zona de manglares y de bosque natural.*

*Áreas Naturales Protegidas. ARTICULO 130: Zonas de Preservación Estricta (Z.P.Es). Usos Principales: Bosque de vegetación natural. Usos Permitidos: Estudio e investigación. Ecoturismo. Usos Restringidos: Construcciones y edificaciones. Tala. Usos Prohibidos: Todos los demás.*

*ARTICULO 132: Zona de Recuperación Forestal Protector (Z.R.F.P). Usos Principales: Conservación, recuperación y control de la Flora. Se debe mantener a cada lado de los cauces de los Arroyos sean permanentes o no, alrededor de los depósitos de agua a partir de la periferia una franja forestal de bosque natural no inferior a 30 metros de ancho. Usos Permitidos: Reforestación con especies nativas. Usos Restringidos: Todos los demás.*

*ZONA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN AMBIENTAL ARTÍCULO 144: Comprende las áreas de interés paisajístico y ambiental como los ecosistemas Manglaricos, las rondas de los arroyos y áreas de altas pendientes.*

*SANCIONES ARTICULO 206: El Alcalde a través de la Secretaría de Planeación, podrá imponer las siguientes sanciones urbanísticas graduándolas según la gravedad de la infracción: 1. Multas sucesivas que oscilarán entre un salario mínimo legal mensual y mil salarios mínimos legales mensuales cada una, para quienes dando uso diferente al suelo, parcelen, urbanicen o construyan sin licencia, requiriéndola o cuando esta haya caducado, o en contravención a lo preceptuado en ella, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de los servicios público excepto cuando exista prueba de la habitación permanente de personas en el predio. 2. Multas sucesivas que oscilarán entre un salario mínimo legal mensual y mil salarios mínimos legales mensuales cada una, para quienes usen o destinen un inmueble a un fin distinto al previsto en la respectiva licencia o patente de funcionamiento, o para quienes usen un inmueble careciendo de esta, estando obligados a obtenerla, además de la orden policiva de sellamiento del inmueble y suspensión de servicios públicos excepto cuando exista prueba de la habitación permanente de personas en el predio. 3. La demolición total o parcial del inmueble construido sin licencia y en contravención a las normas urbanísticas, y a la demolición de la parte del inmueble no autorizada en contravención a lo previsto en la licencia. 4. Multas sucesivas que oscilarán entre un salario mínimo legal mensual y mil salarios mínimos legales mensuales, cada una, para quienes ocupen de forma permanente los parques públicos, zonas verdes y bienes de uso públicos, o los encierren sin autorización de las autoridades de planeación o la administrativas en su defecto, además de la demolición del cerramiento. La autorización de cerramiento podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes, por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde. PARÁGRAFO 1: Las multas se impondrán sucesivamente hasta que el infractor subsane la violación de la norma, adecuándose a ella. La violación de las reglamentaciones sobre usos del suelo en zonas de reserva agrícola, se regirá por el Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal artículos 57-60). Certificado de usos del suelo y contravenciones de policía, respectivamente. PARÁGRAFO 2: Se sancionarán las ocupaciones de Vías sin el respectivo permiso, con una multa de diez salarios mínimos diarios legales. PARÁGRAFO 3: Se sancionará la disposición de escombros o sobrantes de construcción en sitios diferentes a las Escombreras que el municipio dispondrá de acuerdo al caso. Solo el municipio a través de su Secretaria de Planeación podrá autorizar la disposición de escombros en sitios diferentes a los establecidos. ARTICULO 207: Los actos del Alcalde a los cuales se refiere Artículo anterior, así como aquellos mediante los cuales se ordena la suspensión de la*

*obra, y la restitución de vías públicas de que trata el Código Nacional de Policía, serán susceptibles de las sanciones Contencioso- Administrativas previstas en el respectivo Código, en primera instancia ante el Concejo del Estado. Estas acciones no suspenderán los efectos de los actos administrativos demandados, salvo el caso de la suspensión provisional.”*

#### **7.4.4. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y RESTITUCIÓN DE BIENES DE USO PÚBLICO.**

En cuanto al saneamiento ambiental, el artículo 79 de la Constitución Política reconoce el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano y establece como deber del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de estos fines.

En este sentido, por medio de la **LEY 388 DE 1997**, se establecieron unos mecanismos que permitiera a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; en su artículo 8 numerales 11 y 12 se determinó dentro de las acciones urbanísticas a adelantar:

*“11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.*

*12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.”*

Asimismo en el artículo 10 de la mencionada ley se manifestó que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos se deberán tener en cuenta:

*“1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

*a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

*b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*

*c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:*

*d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.*

*2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.*

*3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.*

*4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.”*

De igual forma, en el artículo 16 se simplificó el contenido del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, y entre sus componentes argumento el establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico tanto en las zonas rurales como zonas urbanas.

En los artículos 13<sup>136</sup> y 14<sup>137</sup> de la mencionada ley delimita el uso del suelo para áreas de conservación y protección de recursos naturales tanto en zonas urbanas como en rurales. Y en su artículo 35 indica como suelo de protección: “*Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.*”

De importancia, es que la plurimencionada ley otorgo a los alcaldes municipales como primera autoridad del Municipio, funciones de policía, la posibilidad de generar multas por infracciones urbanísticas, y la potestad de restitución de bienes de uso público, así:

---

<sup>136</sup> “*La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.*”

<sup>137</sup> “*La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.*”

**“Artículo 103º.-** Modificado por el art. 1 de la Ley 810 de 2003. *Infracciones urbanísticas. Toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.*

*Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones, sin la respectiva licencia.*

*En todos los casos de actuaciones que se efectúen sin licencia o sin ajustarse a la misma, el alcalde, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de dichas actuaciones, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 108 de la presente Ley. En el caso del Distrito Capital esta función corresponde a los alcaldes menores, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.*

**Artículo 104º.-** Modificado por el art. 2 de la Ley 810 de 2003. *Sanciones urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9 de 1989, quedará así:*

*"Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, por parte de los alcaldes municipales y distritales y el gobernador del departamento especial de San Andrés y Providencia, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:*

*1. Multas sucesivas que oscilarán entre cien (100) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994. Ver el Decreto Nacional 1052 de 1998.*

*En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados al plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios o destinados a equipamientos públicos. Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar. Ver el Decreto Nacional 1052 de 1998*

*2. Multas sucesivas que oscilarán entre setenta (70) y cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.*

*En la misma sanción incurrirán quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción que más adelante se señala, así como quienes usen o destinen inmuebles en contravención a las normas sobre usos del suelo.*

*3. Multas sucesivas que oscilarán entre cincuenta (50) y trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando ésta haya caducado, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.*

*En la misma sanción incurrirán quienes destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos.*

*4. Multas sucesivas entre treinta (30) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, además de la demolición del crecimiento y la suspensión de servicios públicos, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.*

*En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en áreas que formen parte del espacio público, sin la debida licencia o contraviniéndola, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.*

**5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia.**

**Parágrafo 1º.-** *Si dentro de los plazos señalados al efecto los infractores no se adecuan a las normas, ya sea demoliendo las obras realizadas en terrenos no urbanizables o parcelables, solicitando la licencia correspondiente cuando a ello hubiere lugar o ajustando las obras a la licencia se procederá por la autoridad competente a la imposición de nuevas multas sucesivas, en la cuantía que corresponda teniendo en cuenta la reincidencia o reiteración de la conducta infractora, sin perjuicio de la orden de demolición, cuando a ello hubiere lugar y la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.*

**Parágrafo 2º.-** *El producto de estas multas ingresará al tesoro municipal, distrital o del departamento especial de San Andrés y Providencia, y se destinará a la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-495 de 1998.***

(...)

**Artículo 107º.-** *Modificado por el art. 4 de la Ley 810 de 2003. Restitución de elementos del espacio público. Los elementos constitutivos del espacio público en inmuebles y áreas de conservación, que fuesen destruidos o alterados, deberán restituirse en un término de dos meses contados a partir de la providencia que imponga la sanción.*

*El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de multas sucesivas por cada mes de retardo, en las cuantías señaladas en el numeral 4 del artículo 104 de la presente Ley y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Ver el art. 88, Decreto Nacional 1052 de 1998” (Negrillas propias)*

Sin embargo, antes de la expedición de la **Ley 388 de 1997**, fue promulgada la **Ley 99 de 1993**, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena 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. En el 30 artículo se determina como objeto de las Corporaciones Autónomas Regionales “*la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.*”

Y en su artículo 31 establece como funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales

entre otras, las siguientes:

- Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.
- Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.
- Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.
- Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.

En el artículo 65, menciona que corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, en especial la siguiente atribución *“Ejercer, a través 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 (SINA), 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 constitucional a un ambiente sano.”*

De igual forma, en el artículo 83 atribuyo funciones de policía al Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso; y en virtud de lo anterior, en los artículos 84 y ss, sobre las sanciones, denuncias y tipos de sanciones así:

**“Artículo 84º.- Sanciones y Denuncias.** Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva.

**Artículo 85º.- Tipos de Sanciones.** El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

1) Sanciones:

- a. Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;
- b. suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización; Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;
- c. Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;
- d. Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

2) Medidas preventivas:

- a. Amonestación verbal o escrita;
- b. Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;
- c. Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;
- d. Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

**Parágrafo 1º.-** El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;

**Parágrafo 2º.-** Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;

**Parágrafo 3º.-** Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;”

En igual sentido se ha pronunciado el H. Consejo de Estado al indicar en providencia del 23 de agosto de 2002<sup>138</sup>, sobre la facultad que tiene las Corporaciones Autónomas en materia ambiental en su jurisdicción.

En lo que respecta a la DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA (DIMAR) en el **DECRETO 2324 DE 1984** entre las actividades marítimas comprende: LA UTILIZACIÓN, PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS LITORALES; LA CONSERVACIÓN,

<sup>138</sup> Sentencia del 23 de agosto de 2002, sección primera, CP: Olga Inés Navarrete Barrero, radicado: 05001-23-31-000-1998-09068-01 (7568)

## PRESERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO; LA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE LA ZONA COSTERA.

Asimismo entre las funciones asignadas a la DIMAR, se exaltan:

*“19. Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino.*

*(...)*

*21. Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, e imponer las sanciones correspondientes.”<sup>139</sup>*

Sobre la potestad para que la DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA & PORTUARIA (DIMAR), realice restitución de bienes de uso público que se encuentren en su jurisdicción el H. Consejo de Estado ha dicho:

*“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 1984<sup>140</sup> excluye o se contrapone a las facultades de los alcaldes para restituir bienes de uso público según la Ley 9ª de 1989.*

*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 4º, 30 y 183 de la Carta Política de 1886 y entre las segundas, el artículo 208 de la Ley 4ª 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*

<sup>139</sup> Artículo 5 del Decreto 2324 de 1984.

<sup>140</sup> Artículo 2º **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:

haya hecho de zonas de vías públicas, urbanas o rurales, a dictar las providencias conducentes a la correspondiente restitución' (art. 5º), disposición que es aplicable también 'En el caso de restitución de los demás bienes de uso público' (ibídem, art. 7º). 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 7ª). (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». (Subrayas fuera del texto) <sup>141</sup>.

**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 5º de la Ley 9ª los incluye expresamente en dicho espacio; y el artículo 69 ibídem los habilita para decretar la desocupación o lanzamiento.**

De manera que el Alcalde sí tenía atribuciones para expedir el acto acusado. Ahora bien, en el acto definitivo se expresó que los terrenos «se encuentran ubicados en el área urbana del Municipio de Tumaco» y la actora no desvirtuó esta motivación. <sup>142</sup> (Negrillas propias)

En igual sentido se pronunció en providencia del 8 de mayo de 2014, en la cual dijo:

**“Concluye entonces la Sala que la conducta que realizó la actora estaba tipificada como violatoria de las normas ambientales; el nexa causal entre la tala de mangles y el relleno del predio con escombros y piedra caliche, se demostró con las visitas de expertos que realizaron tanto la Capitanía de Puerto de Barranquilla como el DAMAB, de lo cual se levantaron informes, conceptos técnicos y fotografías, que demuestran que la autora de los daños fue la sociedad CAFÉ UNIVERSAL S.A., quien fue advertida por medio de su representante legal, que no continuara con las obras, a lo cual hizo caso omiso, lo que indica que tenía conocimiento y autoridad sobre las volquetas que transportaban y descargaban escombros en el cuerpo de agua, y sobre los vigilantes para quienes acepta haber construido una garita. Además, uno de los conductores de las volquetas reconoce su relación contractual con la sociedad actora. La demandante no solicitó pruebas y no existe prueba contraria a lo expuesto en los actos acusados.**

**No son de recibo los argumentos planteados por la actora, relativos a que existió desproporción entre la sanción impuesta antes de la declaratoria de nulidad de lo actuado y la efectivamente impuesta, porque las pruebas que se recaudaron después de dicha declaratoria fueron concluyentes para demostrar una total negligencia al cuidado del ecosistema que día a día causó más daños; según el Concepto Técnico núm. 698 de 3 de agosto de 2009, una vez se especificaron los aspectos encontrados en el predio, se consideró que el impacto ambiental fue alto sobre el paisaje natural; que hubo deforestación de cobertura vegetal típica y variación de la topografía del sector que en época invernal incide sobre las escorrentías; además, se reitera, hubo una violación directa a las normas que determinaban los procedimientos administrativos que debió llevar a cabo para obtener los respectivos permisos ambientales.**

**Por lo demás, la sanción no resulta desproporcionada, pues, conforme lo adujo la entidad demandada, el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, dispone que la autoridad ambiental puede imponer al infractor de las normas sobre protección ambiental, entre otras, multas diarias hasta por 300 salarios mínimos mensuales, ordenar la demolición de la obra a costa del**

<sup>141</sup> Sentencia de 11 de Julio de 2003, actora, Osorio y Puccini Ltda., exp. núm. 8326, Consejera Ponente, Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>142</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera -8 de mayo de 2006-CP: Camilo Arciniegas Andrade- rad: 52001-23-31-000-2000-00208-01- actor: agromarina Tumaco Ltda contra el municipio de San Andrés de Tumaco.

*infractor, sin perjuicio de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados.*<sup>143</sup>

A su vez el máximo tribunal contencioso administrativo en sentencia del 13 de noviembre de 2014 menciona sobre la atribución concurrente entre los alcaldes y la DIMAR para ordenar la restitución de terrenos públicos, así:

*“la Jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado en varias ocasiones que la competencia para ordenar la restitución de terrenos de bajamar es compartida entre el respectivo Municipio y la DIMAR, por ejemplo, en la Sentencia de 8 de mayo de 2006, proferida por esta Sección, en el proceso radicado con el número 2000-00208-01, con ponencia del Magistrado Camilo Arciniegas Andrade se consideró que:*

*“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 1984 excluye o se contrapone a las facultades de los alcaldes para restituir bienes de uso público según la Ley 9ª de 1989. 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 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 7ª). (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». 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 5º de la Ley 9ª los incluye expresamente en dicho espacio; y el artículo 69 ibídem los habilita para decretar la desocupación o lanzamiento. De manera que el Alcalde sí tenía atribuciones para expedir el acto acusado. Ahora bien, en el acto definitivo se expresó que los terrenos «se encuentran ubicados en el área urbana del Municipio de Tumaco» y la actora no desvirtuó esta motivación.”*

*Como se lee, el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 incluye los terrenos de bajamar como espacio público y, el artículo 69 de la citada norma **confiere expresamente a los Alcaldes la competencia** para decretar la desocupación o lanzamiento de los predios o asentamientos ilegales.*

*En el sublite, el hecho de que el Distrito de Cartagena previamente haya ordenado la desocupación y dicha decisión haya sido revocada posteriormente, no lo exonera para actuar de conformidad con lo ordenado en la Ley y según lo dispuesto en la sentencia judicial, más aún, teniendo en cuenta que la sentencia del a quo dispuso la suspensión del acto administrativo por medio del cual se revocó la decisión de restituir la porción de terreno del predio en cuestión.*

*(...)*

*En lo que tiene que ver con la restitución de bienes de uso público y, particularmente, la de terrenos de bajamar, este procedimiento se encuentra regulado en diversos Estatutos.*

*El Decreto 2324 de 1984, por el cual se organiza la Dirección General Marítima (DIMAR), en su artículo 5ª<sup>144</sup>, relaciona los terrenos de bajamar entre los bienes de uso público, y atribuye*

<sup>143</sup> Consejo de Estado, sección primera, sentencia del 08 de mayo de 2014; CP: María Elizabeth García González

<sup>144</sup> ARTICULO 5o. 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.

competencia a ésta autoridad para regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas (y demás bienes de uso público) en las áreas de su jurisdicción (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).

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:

*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; estableció sanciones para la ocupación permanente de los bienes de uso público, en general (art. 66, literal d.); y 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).*

*Finalmente, el Código Nacional de Policía, en su artículo 132, confió a los Alcaldes, en general, la restitución de los «bienes de uso público», mencionando como ejemplos de éstos las vías urbanas o rurales y las zonas para el paso de trenes. Dicho artículo establece que:*

*“Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso 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.”*

*Según la citada sentencia de 8 de mayo de 2006, en el proceso 2000-00208-01, con ponencia del Magistrado Camilo Arciniegas Andrade el mentado artículo 132 del citado Decreto debe interpretarse de la siguiente forma:*

*“la Sala considera que el control de legalidad en sede contencioso-administrativa, a que se refiere el artículo 66 de la Ley 9ª 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.”*

*En concordancia con lo anterior, cuando se trata del proceso de restitución de bienes de uso público, la Ley confiere un término de 30 días para ejecutar la resolución correspondiente. En esa medida se considera razonable el plazo de seis (6) meses para que el Distrito de Cartagena proceda a la restitución.”<sup>145</sup>*

En síntesis, es claro que a los municipios constitucional y legalmente, les compete la protección ambiental como máxima autoridad en su territorio; así como el cuidado de los bienes de uso público; les fue otorgada igualmente acciones y facultades para la protección, preservación y restitución de los bienes de uso público. De igual forma, se encuentra determinada la facultad otorgada a la Dirección General Marítima y Portuaria-DIMAR, para imponer sanciones y multas por la ocupación de bienes de uso público; y a su vez ordenar la restitución de los mismos. En tanto, a las Corporaciones Autónomas Regionales como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, le corresponde ejercer el control y seguimiento ambiental de los usos del suelo. Por tanto, los demandados se encuentran legitimados por pasiva para responder en la presente acción.

---

*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.*

<sup>145</sup> Consejo de Estado, sección primera, sentencia del 13 de noviembre de 2014; CP: María Elizabeth García González; radicado: 13001-23-31-000-2011-00118-01 (AP)

Ahora bien, conforme al anterior marco y las pruebas obrantes en el expediente se tiene probado la tala de mangle y la posterior ocupación de los terrenos de uso público en el cauce del arroyo Guaini, debido a los deficientes controles y acciones por parte de las entidades demandadas.

De acuerdo a lo anterior, pasa el despacho a analizar el alcance de los derechos colectivos invocados en la demandada, para determinar si efectivamente resultan vulnerados con las omisiones de la administración.

#### **7.4.5. DAÑO CONTINGENTE, PELIGRO, AMENAZA, VULNERACIÓN O AMENAZA DE UN DERECHO O INTERÉS COLECTIVO:**

Realizado el recuento probatorio del expediente, así como estudiadas las disposiciones jurídicas aplicables al caso concreto, del acervo probatorio se aprecia, de manera inexorable, la vulneración de los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales a), c), d), e), y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, estos son los relacionados con:

- **El goce de un medio ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;** desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural.
- **La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales 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;** de la simple lectura se desprende que esta disposición contiene una gama amplia de garantías. Ahora bien, el ordenamiento jurídico permite que las personas se aprovechen del medio ambiente, de los ecosistemas y de los recursos naturales renovables o no renovables, sin embargo para ello se deben fijar unos límites y un marco dentro del cual se vele por el desarrollo sostenible y la conservación de los recursos utilizados.

En este orden de ideas, son criterios como el desarrollo sostenible y sustentable que apuntan fundamentalmente a pensar en las próximas generaciones y su derecho de relacionarse de manera armónica con la naturaleza, los que se requieren para ponderar el crecimiento

económico y el aprovechamiento de los recursos naturales, frente a la protección La jurisprudencia constitucional en relación con la protección del medio ambiente y los recursos naturales, ha sostenido:

*“La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares. En virtud de expreso mandato constitucional y de compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema. No se compadece con el deber de protección ambiental que, por el deficiente funcionamiento de la administración, el mismo Estado, por vía de la ley, pueda obviar o rescindir del cumplimiento de expresos mandatos constitucionales y de compromisos internacionales.”*

- **El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;** en cuanto al espacio público, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 lo define de la siguiente forma: *“Entiéndase 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 constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.”*

A su turno, son bienes de uso público, aquellos que además de ser propiedad del Estado, pueden ser usados o utilizados por la comunidad; al respecto el artículo 674 del Código Civil informa: *“Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”*

Este derecho se vulnera o amenaza no sólo con conductas positivas, tales como invasión del mismo, sino también con conductas negativas, las cuales se traducen en omisión de la autoridad pública en conservar dichos bienes en condiciones aptas para darles el uso que naturalmente les corresponde, por parte de la comunidad.

- **La defensa del patrimonio público.** Comprende todos los bienes, derechos y obligaciones de los cuales es propietario el Estado y de los cuales depende el ejercicio de su actividad y la consecución de sus fines, es por ello, que su protección resulta importante para que del manejo racional, transparente y responsable puede el Estado cumplir su finalidad social.

La responsabilidad de las autoridades públicas de conservar y defender el patrimonio público, subsiste aún en el evento de que el bien de propiedad del Estado sea entregado en concesión o en virtud de cualquier otra figura jurídica a los particulares, e igualmente en el evento de que el bien público sea objeto de mejoramiento por parte de particulares, pues ello no le hace perder su titularidad.

- **La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.** Este derecho, hace relación a la ejecución de obras o construcciones, con estricta sujeción a las normas reguladoras de la materia, expedidas principalmente por los Municipios y Distritos; especialmente las urbanísticas y las contenidas en los planes de ordenamiento territorial (POT), en donde se tendrá en cuenta principalmente el uso o destinación que se le debe dar en cada caso al suelo; esta regulación, no tiene otra finalidad que la de propender por el beneficio de la calidad de vida de las personas, teniendo en cuenta, que en un Estado Social de Derecho como el nuestro, el individuo es su centro de acción, por lo tanto, las actividades de todas las autoridades públicas, deben girar en torno a garantizar el bienestar individual y colectivo de la comunidad y para ello esas actuaciones deben enmarcarse dentro de unos principios que la hagan eficiente y eficaz.

Quedando probado el incumplimiento de un deber legal (permitir construcciones sobre áreas ambientalmente protegidas), se hace necesario como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>146</sup>, la evidencia de la vulneración a algún derecho colectivo, el cual es claro se produce cuando sobre áreas ambientalmente protegidas se realizan construcciones por parte de particulares, y en este sentido el despacho considera que siendo que estas zonas ambientalmente ampliamente protegidas no solo por la normatividad interna sino

---

<sup>146</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente 2001 -293 (AP 288). C.P. Darío Quiñónez Pinilla.

por los convenios internacionales firmados y ratificados por Colombia, es posible que por medio de esta acción se extienda su protección, garantizando con ello la restitución de los bienes de uso público, y que de este modo quedaría restablecido el derecho colectivo conculcado.

Por lo anterior, encuentra el despacho que la vulneración dentro de la presente acción, se da al derecho colectivo consagrado en los literales a, c, d, e, y m del artículo 4<sup>147</sup> de la Ley 472 de 1998; del Código Nacional de los Recursos Naturales, Renovables y de Protección al Medio Ambiente; y del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Santiago de Tolú-acuerdo 010 del 29 de diciembre de 2010, al permitir la tala de bosque y posterior construcción de edificaciones en zona de manglar, la cual se encuentra en área ambientalmente protegida y con prohibiciones para realizar cualquier tipo de construcción, más aun cuando los manglares fueron declarados dignos de protección; y dado que comporta la obligación impuesta por el legislador tanto a las autoridades públicas como a los particulares, en general, de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida.

Por lo que igualmente se acepta como cumplido este segundo requisito.

**7.4.6. RELACIÓN CAUSAL ENTRE LA OMISIÓN Y LA AMENAZA:** Existiendo claramente una omisión y la amenaza de un derecho colectivo, es menester estudiar la relación causal entre aquél y este, entendido este elemento como aquél en el que se estudia, el que la conducta desplegada por las accionadas autoridades, es eficiente en la causación del daño o amenaza, desde el punto de vista jurídico, es decir, desde un análisis del deber jurídico en cabeza del accionado.

Tal como se estableció de la interpretación de las normas estudiadas en el numeral 7.4.4. de la presente providencia, las entidades accionadas, tiene la obligación de cumplir con las normas propias para la protección del derecho colectivo vulnerado, dado que si bien es cierto, que las acciones de policía con el fin de restituir los bienes de uso público está en manos del alcalde municipal en este caso de SANTIAGO DE TOLÚ, las diferentes leyes les

---

<sup>147</sup> “**Artículo 4º.-** Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:  
a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias. (...)  
d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;  
e) La defensa del patrimonio público; (...)  
m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.”

otorgo a las demás entidades ambientales accionadas en la presente acción, facultades con el fin de hacer cumplir el cometido ambiental.

Por lo anterior, se encuentran superados los requisitos de fondo para la prosperidad de la presente acción, por lo que se declarará vulnerado el derecho colectivo consagrado en los literales a, c, d, e, y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y del Código Nacional de los Recursos Naturales, Renovables y de Protección al Medio Ambiente; y del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Santiago de Tolú- acuerdo 010 del 29 de diciembre de 2010, es decir, al permitir al permitir la tala de bosque de mangle, cuando estos son dignos de protección; y por consiguiente la construcción de edificaciones por particulares en zona de manglar, la cual se encuentra en área ambientalmente protegida y con prohibiciones para realizar cualquier tipo de construcción, quedando por sólo por analizar, las órdenes a impartir a fin de hacer cesar la amenaza a los derechos colectivos vulnerados, así:

#### **7.5. CON RELACIÓN A LAS OBRAS A ORDENAR:**

De manera clara, consagra el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, que corresponde al juez en la sentencia tomar las medidas necesarias que estarán constituidas por una orden de hacer o no hacer, precisando la conducta a cumplir, a fin de proteger los derechos vulnerados y prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dan lugar a la vulneración. Por lo anterior, se ordenará al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ y la DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA y FLUVIAL-DIMAR realicen de forma mancomunada con la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE-CARSUCRE las siguientes acciones:

- Realicen en un plazo no mayor de **dos (2)** meses un estudio sobre qué área del arroyo Guaini en jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú, ha sido afectado por la tala del mangle y por la posterior invasión de terrenos por asentamientos humanos.
- Una vez determinada el área, en un plazo de un **(1) año** contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, inicien las actuaciones y trabajos necesarios a fin de restablecer los derechos colectivos vulnerados, lo que incluye la restitución efectiva de los terrenos que fueron invadidos.
- Restituida el área de bien de uso público, se deberá determinar si hay lugar a la resiembra de mangle de las zonas en donde fueron extraídos con ocasión de la invasión.

#### **7.6. CON RELACIÓN A LA PRETENSIÓN DE UNA INDEMNIZACIÓN PECUNIARIA PARA LOS AFECTADOS.**

El doctrinante Julio Enrique González Villa, en el libro DAÑO AMBIENTAL tomo I<sup>148</sup> índico:

---

<sup>148</sup> Libro DAÑO AMBIENTAL-Tomo 1-Universidad Externado de Colombia- Noviembre de 2007- artículo de Julio Enrique

*“Daño punitivo es aquel que se considera ocasiona quien, infringiendo disposiciones normativas o prácticas de buen cuidado o de diligencia, no sólo ocasiona un daño a alguien o algo, sino que pone en peligro o amenaza a la sociedad por su conducta negligente, culposa o dolosa.*

*La normatividad entonces castiga la conducta negligente ocasionadora del daño, ordenando al juez imponer una sanción al demandado además de la reparación, del daño cometido.*

*Cuando se ocasionado un daño al medio ambiente, que son los recursos naturales renovales, y bienes de uso público, porque son patrimonio de la humanidad, patrimonio común, y ese daño proviene del dolo o de la culpa, debe condenarse al responsable a pagar una suma de dinero a título de pena.*

*Aunque la normatividad ambiental, en cuanto a la responsabilidad se refiere, es objetiva, es decir, excluye la valoración o prueba de la culpa o del dolo, como elemento a probar para deducir responsabilidad, como si lo exigen los artículos 2341 y ss del C.C. colombiano, si se pretende endilgarle al demandado el daño punitivo, en este caso, y solo en este caso, debe la culpa o el dolo ser demostrado.*

*La doctrina y la jurisprudencia demuestran que este tipo de condenas son bastantes onerosas para que efectivamente castiguen la conducta irresponsable desplegada por el causante del daño, con el fin de que esta sanción se vuelva un escarmiento para otros y ese tipo de conductas no se vuelvan a presentar.*

*(...)*

*Es la humanidad o la comunidad toda la que resulta damnificada con ocasión de un daño ambiental, porque un daño al ambiente es universal y de ser castigado en cuanto tal.*

*Este daño punitivo está consagrado en el acción popular del artículo 1005 del C.C. Colombiano”*

Sin embargo, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en providencia del 13 de mayo de 2010<sup>149</sup>, argumento sobre la improcedencia frente a indemnización de perjuicios en la acción popular, así:

*“Ahora bien, en el presente caso, no puede haber pronunciamiento sobre la pretensión de indemnización del actor, en atención a dos razones. En primer lugar, el Tribunal en la sentencia apelada negó la pretensión de indemnización y el actor no recurrió la decisión. Además, no pueden tenerse en cuenta las apreciaciones del escrito presentado por éste en el trámite de segunda instancia, debido a su extemporaneidad. En segundo lugar, porque la acción popular no es el mecanismo procesal idóneo para acceder a la indemnización de perjuicios, comoquiera que la misma se encuentra instituida para la protección de los derechos e intereses colectivos, con miras a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, pero no para indemnizar los perjuicios que se hayan causado a una persona o a un grupo de personas determinadas.” (Negrillas propias)*

En providencia, proferida con anterioridad, se mencionó:

*“En cuanto a la pretensión de condenar a las entidades demandadas a pagar una indemnización de perjuicios in genere, la Sala, de acuerdo con el Tribunal, la negará por las siguientes dos razones: De un lado, aunque si bien es cierto que el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 faculta al juez a condenar el pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, no lo es menos que limita el pago de esa condena “en favor de la*

---

González Villa “La indemnización dentro de los procesos de acciones populares por daños al ambiente” pg. 227-251

<sup>149</sup> Consejo de Estado, sección primera, sentencia del 13 de mayo de 2010, CP: María Claudia Rojas Lasso, radicado: 54001-23-31-000-2005-00507-01 (AP)

*entidad pública no culpable que los tenga a su cargo". Luego, si los particulares resultan afectados por la violación de derechos e intereses colectivos, pueden solicitar la indemnización de perjuicios no mediante el ejercicio de la acción popular sino por intermedio de otros instrumentos procesales, tales como la acción de grupo. De otro lado, porque la indemnización de perjuicios en la acción popular solamente tiene una finalidad restitutoria del derecho afectado y no tiene un objetivo puramente económico. De hecho, en lo pertinente, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 fue estudiado por la Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999 y, como fundamento de la declaratoria de exequibilidad de esa disposición normativa, manifestó que la indemnización de perjuicios a favor de la entidad pública no culpable está ligada al carácter restitutorio de las acciones populares. Por lo tanto, dijo la Corte, "es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario".<sup>150</sup> (Negrillas propias)*

No obstante lo anterior, en providencia del 13 de febrero de 2006<sup>151</sup>, el H. Consejo de Estado arguyó sobre las características para que de forma excepcional se determine una indemnización de perjuicios por daño ambiental dentro de una acción popular al indicar:

*"De otra parte, a pesar de que todas éstas eran obligaciones de TIRSA S.A. no obra dentro del proceso demostración alguna de que la Alcaldía de Cartagena haya realizado actuaciones tendientes a requerir o a sancionar a TIRSA S.A., para que cumpliera con sus obligaciones, lo cual era esperable, dada la condición de primera autoridad de policía que tiene el Alcalde, y su deber de exigir el cumplimiento los deberes contractuales suscritos con dicha entidad estatal. Por lo anterior, para dar cumplimiento al objeto de las acciones populares como acción principal y en este caso restitutoria; por estar siendo violado el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; con el propósito de que vuelvan las cosas al estado anterior y hacer cesar el daño ambiental causado en el lote La Concordia y en el lote ubicado en la parte posterior de la empresa ABOCOL, ordenará la Sala el pago de una indemnización de perjuicios a favor de la entidad pública no culpable, encargada de la protección del derecho colectivo aquí violado, pues considera que se dan los presupuestos para ello. En efecto, sobre este asunto considera la Sala pertinente señalar, que si bien se ha expresado en múltiples oportunidades que la acción popular no tiene fines indemnizatorios, y que ésta no puede ejercerse por ninguna persona buscando tal fin, es procedente de manera excepcional, condenar a tal indemnización, cuando quiera que se ha causado daño a un derecho colectivo, decisión ésta, que más que el resultado de una pretensión de la demanda, la cual no es necesaria para que dicha condena proceda, corresponde más bien a una decisión potestativa del juez popular al momento de dictar sentencia, con fundamento en la valoración de las pruebas obrantes dentro del proceso. En este sentido, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la Sala concluye, que para que proceda la condena a una indemnización de perjuicios dentro de una acción popular, se requiere, en primer término, que se haya ocasionado un daño a un derecho colectivo - luego no procederá cuando se trate de un acción popular de carácter preventivo - y; adicionalmente, el daño causado no debe ser susceptible de ser restablecido mediante una simple orden de hacer o de no hacer, o se prevea que dicha orden sería a todas luces ineficaz. De otra parte, la condena se hará a favor de la entidad pública no culpable encargada de la protección del derecho colectivo violado, sin que se requiera que ésta sea parte dentro del proceso y, en todo caso, la indemnización que dicha entidad reciba, podrá ser utilizada única y exclusivamente para efectos del restablecimiento del derecho colectivo violado. En consecuencia, y atendiendo las funciones de tal entidad, la Sala condenará in genere a la empresa TIRSA S.A. a pagar a CARDIQUE como entidad no culpable encargada del medio ambiente, la cifra que se establecerá mediante incidente y que sea necesaria y suficiente para que CARDIQUE, directamente o mediante contrato elabore un cronograma de actividades de retiro de la totalidad de las basuras en los predios La Concordia y en el lote ubicado en la zona industrial de Mamonal en la vía a la ladrillera CLAY, en la parte posterior de la empresa ABOCOL, mediante la elaboración y el uso de una matriz donde se indiquen todas y cada una*

<sup>150</sup> Consejo de Estado, sección quinta, sentencia del 21 de noviembre de 2002, CP: Darío Quiñones Pinilla, radicado: 50001-23-31-000-2002-0236-01 (AP-737)

<sup>151</sup> Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 13 de febrero de 2006, CP: Germán Rodríguez Villamizar, radicado: 13001-23-31-000-2004-00026-01 (AP)

*de las actividades a realizar. Dentro del cronograma de actividades deben estar incluidas, especies, cantidades, tamaños del material vegetal a usar en el proceso de revegetalización de la totalidad de las zonas impactadas. Para cumplir tales medidas, la liquidación de la indemnización se hará mediante incidente que presente CARDIQUE ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, inmediatamente la presente sentencia cobre ejecutoria, y conforme a las previsiones del artículo 307 del C.P.C. Dicha indemnización será utilizada por CARDIQUE única y exclusivamente para la recuperación de los terrenos en cuestión.” (Negrillas propias)*

En virtud de lo planteado previamente, no tiene vocación de prosperidad el pago y resarcimiento de los perjuicios, en virtud de lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998; es decir en las acciones populares únicamente es procedente el pago de perjuicios en los casos en que cause un daño a un derecho o intereses colectivos a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo. En consecuencia no es procedente que se condene al pago de perjuicios en el caso de la referencia, pues las entidades demandadas como bien se expuso tienen a su cargo la protección de los derechos invocados, y por lo cual son responsables y/o culpables de la situación ambiental presentada.

#### **8. COMITÉ DE VERIFICACIÓN.**

Con el fin de que se haga seguimiento a las acciones tendientes al cumplimiento de las ordenes expedidas en la presente providencia, se ordenará la integración de un Comité de Verificación, el que estará conformado por un delegado de la Defensoría del Pueblo, quien lo presidirá, el actor popular es decir el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios o quien este delegue, el representante de la Corporación Autónoma Regional de Sucre o quien este delegue, el representante de Municipio de Santiago de Tolú o quien este delegue, el representante de la Dirección General Marítima y Fluvial-DIMAR o quien este delegue. El comité que se constituirá dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia y deberá rendir informes trimestralmente a este Juzgado, sobre el cumplimiento de esta providencia y uno final al culminar sus labores.

#### **9. COSTAS.**

No habrá condena en costas toda vez que en presente caso se ventila un asunto de interés público, tal como lo señala el artículo 188 del C.P.A.C.A.

#### **10. DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de FALTA DE LEGIMITACIÓN POR PASIVA y la de INEXISTENCIA DE DERECHOS COLECTIVOS VIOLADOS propuestas por la Corporación Autónoma Regional de Sucre, según las motivaciones anteriormente esbozadas.

**SEGUNDO:** PROTEGER LOS DERECHOS COLECTIVOS de los pobladores y visitantes del Municipio de Santiago de Tolú: a gozar de un ambiente sano; existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. la conservación de las especies animales 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; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; en los términos consignados en los literales a, c, d, e y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, por las razones consignadas en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO:** ORDÉNESE en consecuencia al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, SUCRE, y la DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA Y FLUVIAL-DIMAR realicen de forma mancomunada con la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE-CARSUCRE las siguientes acciones:

- Realicen en un plazo no mayor de **dos (2)** meses un estudio sobre qué área del arroyo Guaini en jurisdicción del municipio de Santiago de Tolú, ha sido afectado por la tala del mangle y por la posterior invasión de terrenos por asentamientos humanos.
- Una vez determina el área, en un plazo de un **(1) año** contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, inicien las actuaciones y trabajos necesarios a fin de restablecer los derechos colectivos vulnerados, lo que incluye la restitución efectiva de los terrenos que fueron invadidos.
- Restituida el área de bien de uso público, se deberá determinar si hay lugar a la resiembra de mangle de las zonas en donde fueron extraídos con ocasión de la invasión.

**CUARTO:** Intégrese el Comité de Verificación el que estará conformado por un delegado de la Defensoría del Pueblo, quien lo presidirá, el actor popular es decir el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios o quien este delegue, el representante de la

Corporación Autónoma Regional de Sucre o quien este delegue, el representante de Municipio de Santiago de Tolú o quien este delegue, el representante de la Dirección General Marítima y Fluvial-DIMAR o quien este delegue. El comité que se constituirá dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia y deberá rendir informes trimestralmente a este Juzgado, sobre el cumplimiento de esta providencia y uno final al culminar sus labores.

**QUINTO:** Deniéguese las demás pretensiones de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO:** En firme el presente proveído, y previas las anotaciones en el Sistema de Justicia Siglo XXI y libros de control de este Despacho archívese el expediente.

**SÉPTIMO:** Para los fines indicados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por secretaría remítanse las copias pertinentes a la Defensoría del Pueblo. De una vez se autoriza la expedición de las copias auténticas que las partes soliciten de la presente providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;**

**MARIA B. SANCHEZ DE PATERNINA**

**Juez**