

**CORPORACIONES AUTONÓMAS REGIONALES – Naturaleza /
CORPORACIONES AUTONÓMAS REGIONALES – Funciones bajo las
regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio de Ambiente y
Desarrollo Sostenible / CORPORACIONES AUTONÓMAS REGIONALES – Son
la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción / CORPORACIONES
AUTONÓMAS REGIONALES – Autonomía. Límites / REGULACIÓN POR LAS
CORPORACIONES AUTONÓMAS REGIONALES – Debe atender y sujetarse a
las normas de carácter superior con el objeto de garantizar la coherencia y
armonía normativa / ORDENAMIENTO AMBIENTAL JERARQUIZADO /
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE –
Zonificación y actividades en los manglares**

[L]as reglas que dicten las entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, deben respetar el carácter superior y la preminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía. En síntesis, las corporaciones autónomas regionales, si bien, gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales, legales y reglamentarias, forman parte de un ordenamiento ambiental jerarquizado que tiene por objeto la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y se fundamenta en que la biodiversidad del país es un patrimonio nacional y de interés de la humanidad. En virtud de lo anterior, las corporaciones autónomas regionales, cuando expiden regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción, deben atender y sujetarse a las normas de carácter superior con el objeto de garantizar la coherencia y armonía normativa, en el marco de los principios que inspiran al Estado de Social de Derecho. La autonomía de las corporaciones autónomas regionales no se identifica con la soberanía ni con la potestad de cumplir sus funciones de manera aislada, toda vez que esta es consecuencia de un poder derivado de autorregulación que debe ejercerse en el marco del ordenamiento jurídico colombiano y del Sistema Nacional Ambiental. En este estado del estudio, se destaca que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene las funciones de expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, así como fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas; regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas, y demás ecosistemas hídricos continentales. Con fundamento en estas funciones, el entonces Ministerio del Medio Ambiente expidió las resoluciones números 1602 de 1995 y 020 de 1996, con el objeto de establecer algunas medidas dirigidas a garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia y previó un procedimiento para que las autoridades ambientales regionales realizaran estudios y propuestas de zonificación y actividades en esos ecosistemas. Por lo tanto, la parte demandada debía someterse a esa normativa para expedir el acto administrativo acusado toda vez que fue expedida por una entidad de superior jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE – Regulación respecto a la zonificación y realización de actividades en los manglares / PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE ZONIFICACIÓN Y LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN LOS MANGLARES - Desconocimiento / CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE – Garantía / PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES - Vulneración

La parte demandante manifestó que el acto administrativo acusado desconoció el numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99, según el cual, la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada de forma sostenible. Las medidas de protección de la biodiversidad, en los términos del principio referido, pueden estar relacionadas con la expedición de normas dirigidas a exigir el cumplimiento de requisitos para prevenir o evitar que la explotación de los recursos naturales y del medio ambiente genere un impacto irreversible. En cumplimiento de lo anterior, la Resolución núm. 1602 de 1995 fue expedida para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia. En su parte considerativa se destacó la necesidad de adoptar una regulación especial que permitiera proteger los manglares toda vez que su explotación ha generado impactos ambientales negativos, [...] En efecto, el acto administrativo citado supra fue expedido con el objeto de proteger los manglares y garantizar su sostenibilidad, teniendo en cuenta que estos son vitales para la biodiversidad porque aportan nutrientes al medio marino que constituyen la base de la productividad primaria fundamental en la cadena alimenticia del océano, son básicos para la conservación de la línea litoral, en la medida en que evitan la erosión que producen las corrientes y las olas que golpean la costa y cumplen una función filtradora de las cargas orgánicas provenientes de fuentes terrestres, que en la ausencia de este recurso causarían perjuicios graves sobre la vida marina. La aprobación del estudio y zonificación de las áreas de manglar y actividades suponen un control sobre el manejo de este recurso que garantiza su conservación, en el marco de los principios generales ambientales; en consecuencia, la inaplicación de la Resolución núm. 1602 de 1995 conlleva al desconocimiento del numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99 porque las medidas de protección no se agotan con la expedición de las normas, sino que estas exigen que las autoridades cumplan esas disposiciones. En síntesis, si una autoridad incumple una norma expedida en desarrollo del numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99, desconoce la protección prioritaria y especial que el ordenamiento jurídico estableció para garantizar la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible, como ocurrió en el caso sub examine. Aunque la parte demandada sostiene que el acto administrativo acusado es “mejor” y más específico que la anterior regulación, esta circunstancia debe ser objeto de estudio por la autoridad competente, en el marco del procedimiento establecido para el efecto, toda vez que los ajustes a la zonificación de los manglares y la zonificación definitiva de estas áreas, así como su caracterización y ordenación tienen un carácter técnico que exige la realización de estudios especiales y un control para evitar la adopción de decisiones que afecten su sostenibilidad. En consecuencia, en atención a que la parte demandada no cumplió la normativa establecida para la protección de los manglares, la Sala considera que desconoció el principio general ambiental previsto en el numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99.

CONTROL CONCENTRADO – Características / CONTROL DIFUSO / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD – Características / PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD – Debe desvirtuarse / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD – Aplicación indebida porque la violación de la

Constitución Política no es manifiesta / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO POR EXPEDICIÓN IRREGULAR

En el caso sub examine, la parte demandada recurrió a la excepción de inconstitucionalidad con el objeto de inaplicar el artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1996 y la Resolución núm. 927 de 1997, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, en relación con el requisito, según el cual esta última entidad debe aprobar las propuestas para la zonificación y realización de actividades en los manglares. [...] La parte demandada fundamentó esa decisión en que la Resolución núm. 1602 de 1995 desconoce las sentencias C-994 de 2000, C-894 de 2003 y C-554 de 2007 proferidas por la Corte Constitucional. [...] En primer orden, la Sala precisa que, si bien, la parte demandada citó el artículo 5.º de la Ley 57 de 15 de abril de 1887, aplicó la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4.º de la Constitución Política. En segundo orden, se destaca que la parte demandada realizó un análisis comparativo respecto de las sentencias de constitucionalidad y no manifestó la incompatibilidad del artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1995 y de la Resolución núm. 927 de 1997 con una norma específica prevista en la Constitución Política. En efecto, para fundamentar la excepción de inconstitucionalidad acudió a una interpretación de algunas tesis jurisprudenciales sobre la autonomía de las corporaciones autónomas regionales en casos que no están relacionados con la zonificación y actividades en los manglares [...] En este orden de ideas, la parte demandada omitió la carga de realizar un análisis respecto de la incompatibilidad o contradicción de las resoluciones números 1602 de 1996 y 927 de 1997 con la Constitución Política, con el objeto de desvirtuar su presunción de constitucionalidad. Además, no es posible inferir la infracción manifiesta de las disposiciones constitucionales con el fundamento de la excepción de inconstitucionalidad expuesto en el acto administrativo acusado. En conclusión, la parte demandada aplicó indebidamente la excepción de inconstitucionalidad.

PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES / PROTECCIÓN DE MANGLARES – Marco normativo

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 80 / DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO / CONVENCIÓN SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA – ARTÍCULO 2 / DECRETO 1681 DE 1978 – ARTÍCULO 128 / RESOLUCIÓN 1602 DE 1995 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE / RESOLUCIÓN 257 DE 1997 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE / RESOLUCIÓN 233 DE 1999 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE // LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 1 NUMERAL 2 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 23 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 30 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 31

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 0176 DE 2008 (28 de febrero) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00249-00

Actor: PROCURADURÍA 3 JUDICIAL II AGRARIA DE CARTAGENA

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE - CARDIQUE

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Tema: Excepción de inconstitucionalidad y requisitos para la zonificación y realización de actividades en los manglares

SENTENCIA EN ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda presentada por la Procuraduría 3 Judicial II Agraria de Cartagena para que se declare la nulidad de la Resolución núm. 0176 de 28 de febrero de 2008¹, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Procuraduría 3 Judicial II Agraria de Cartagena, en adelante la parte demandante, presentó demanda² contra la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, en adelante parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Decreto 1 de 2 de enero de 1984³, en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad de la Resolución núm. 0176 de 28 de febrero de 2008, *“Por la cual se adopta la modificación a los estudios de zonificación y actividades de los manglares de la*

¹ *“Por la cual se adopta la modificación a los estudios de zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de CARDIQUE y los lineamientos de manejo de los mismos, y se definen unas determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción”.*

² Cfr. Folios 1 a 20

³ *“[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.*

jurisdicción de CARDIQUE y los lineamientos de manejo de los mismos, y se definen unas determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción”, expedida por la parte demandada.

Pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

“[...] PRIMERO: Que es nula la Resolución N° 0176 de 28 de febrero de 2008 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE-, por la cual se adoptó la modificación a los estudios de zonificación de los manglares de la jurisdicción de CARDIQUE y los lineamientos de manejo de los mismos, y se definieron unas determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- para los efectos legales pertinentes [...]”⁴.

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. La parte demandada expidió el acto administrativo acusado, mediante el cual adoptó la modificación de los estudios de zonificación y actividades de los manglares de su jurisdicción, así como los lineamientos para su manejo y definió unas determinantes ambientales de los planes de Ordenamiento Territorial.

3.2. El acto administrativo acusado es de carácter general y pretende establecer un régimen sobre el uso, el manejo y el aprovechamiento de los manglares en el área de jurisdicción de la parte demandada.

3.3. La parte demandada, en el acto administrativo acusado, invocó: i) las facultades previstas en la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993⁵, en el artículo 89

⁴ Cfr. Folio 1

del Decreto 1791 de 4 de octubre de 1996⁶ y en el artículo 10 de “[...] Ley 288 de 1997 (sic) [...]”⁷; y ii) los artículos 8., 89, 313 y 334 de la Constitución Política, 128 del Decreto 1681 de 4 de agosto de 1978⁸ y 5.º de la Ley 57 de 15 de abril de 1887⁹, así como la Ley 388 de 18 de julio de 1997¹⁰; y iii) las Resoluciones números 1602 de 21 de diciembre de 1995¹¹, 020 de 9 de enero de 1996¹², 257 de 26 de marzo de 1997¹³, 924 del 16 de octubre de 1997, 233 de 19 de marzo de 1999¹⁴, 694 de 10 de julio de 2000¹⁵ y 721 de 31 de julio de 2002¹⁶, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente¹⁷.

3.4. La parte demandada omitió cumplir con la obligación de someter a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente la propuesta de zonificación y de actividades en los manglares de su jurisdicción.

Normas violadas

4. La parte demandante indicó como vulneradas las siguientes normas:

⁵ *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*

⁶ Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.

⁷ Cfr. Folio 1

⁸ Por el cual se reglamentan la Parte X del Libro II del Decreto – Ley 2811 de 1974 que trata de los recursos hidrobiológicos, y parcialmente la Ley 23 de 1973 y el Decreto - Ley 376 de 1957

⁹ Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional.

¹⁰ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

¹¹ *“Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia”*

¹² *“Por medio de la cual se aclara la Resolución No. 1602 del 21 de diciembre de 1995, y se dictan otras disposiciones”*

¹³ *“Por medio de la cual se establecen controles mínimos para contribuir a garantizar las condiciones básicas de sostenibilidad de los ecosistemas de manglar y sus zonas circunvecinas”*

¹⁴ *“Por medio de la cual se modifica la Resolución 924 del 16 de octubre de 1997 y se prorroga el plazo previsto en el artículo 4º de la Resolución 1602 del 21 de diciembre de 1995”.*

¹⁵ *“Por la cual se emite pronunciamiento sobre los estudios y propuestas de zonificación en áreas de manglares presentados por las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible y se toman otras determinaciones”.*

¹⁶ *“Por la cual se emite pronunciamiento sobre los estudios y propuestas de zonificación en áreas de manglares presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y se adoptan otras determinaciones”*

¹⁷ El artículo 12 de la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, *“Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”,* prevé: “[...] Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley [...]”.

La Convención sobre diversidad biológica¹⁸;
El artículo 121 de la Constitución Política;
Los artículos 1° y 5°, numerales 1., 2°, 12 y 24, de la Ley 99;
Los artículos 51, 62 y 63 del Código Contencioso Administrativo;
Así como las Resoluciones números 1602 de 1995, 020 de 1996, 257 de 197, 694 de 2000 y 721 de 2002, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente¹⁹.

Concepto de Violación

5. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de la violación, así:

Primer cargo: Desconocimiento de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las corporaciones autónomas regionales

5.1. A su juicio, la parte demandada “[...] *sobrepasó el alcance de la jurisprudencia en materia de autonomía de estas entidades [corporaciones autónomas regionales], y desconoció normas vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano en materia ambiental, especialmente la Resolución 1602 de 1995 y las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al proferir sin competencia, la Resolución N° 0176 de 28 de febrero de 2008, lo cual hace que dicho acto administrativo esté viciado de nulidad, requiriéndose su retiro del ámbito jurídico con efectos ex tunc, o hacia el pasado [...]*”²⁰.

5.2. Indicó que las normas que regulan la autonomía de las corporaciones autónomas regionales deben interpretarse en el marco del Sistema Nacional Ambiental, en virtud del cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la competencia de regular y reglamentar los asuntos relacionados con los recursos naturales. Asimismo, precisó:

¹⁸ Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C- 519 de 1994.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Cfr. Folio 12

“[...] Reconocer que estas últimas [corporaciones autónomas regionales] pueden expedir normas reglamentarias ambientales, a menos que sea con aplicación del Principio de Rigor Subsidiario, estaríamos aceptando que las Autoridades Ambientales de los niveles regionales y locales tienen un régimen de autonomía como un órgano independiente del Estado, como el Banco de la República, para mencionar alguno, que deviene del artículo 113 Constitucional, y no una autonomía con fundamento en el numeral 7 del artículo 150 idem, que es la de las CAR’s. Por ello, los fallos de la Corte Constitucional comentados, encontramos que les limita o precisa el alcance de su autonomía, cuando se pronuncia respecto de su aplicación en los temas concretos puestos a su conocimiento [...]”²¹.

Segundo Cargo: Desconocimiento de los principios generales ambientales

5.3. Indicó que los manglares forman parte de la biodiversidad y su protección está regida por los principios generales ambientales.

5.4. Sin embargo, en su criterio, la parte demandada no tuvo en cuenta el numeral 2° del artículo 1.° de la Ley 99, que establece que la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe estar protegida prioritariamente y aprovechada de forma sostenible.

Tercer cargo: Desconocimiento de la Convención sobre Diversidad Biológica

5.5. Manifestó que el manejo de la diversidad biológica tiene trascendencia nacional e internacional. A su juicio, el acto administrativo acusado desconoció la Convención sobre Diversidad Biológica.

Cuarto cargo: Desconocimiento de las funciones de las autoridades ambientales

5.6. Sostuvo que la parte demandada, al expedir el acto administrativo acusado, no tuvo en cuenta las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible previstas en los numerales 1°, 2°, 12 y 24 del artículo 5° de la Ley 99.

²¹ Cfr. Folio 18

5.7. A su juicio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía intervenir en la aprobación del acto administrativo acusado, teniendo en cuenta que esa entidad tiene a cargo los lineamientos y directrices para el manejo de los manglares en Colombia.

5.8. Citó los numerales 1.º y 2.º del artículo 31 de la Ley 99, sobre las funciones de las corporaciones autónomas regionales.

Quinto cargo: Desconocimiento de la vigencia de normas de carácter general expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

5.9. Manifestó que la Resolución núm. 1602 de 1995, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, estableció algunas medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia.

5.10. Aseguró que, mediante el acto administrativo indicado *supra*, “[...] *la Autoridad Ambiental Nacional desarrolló lo atinente a la planificación y manejo de los ecosistemas mangláricos en Colombia, y fue el fundamento inicial de la zonificación que aquélla aprobó de los presentes en la jurisdicción de CARDIQUE (sic), quien, a través de la pluricitada Resolución N° 1076 de 28 de febrero de 2008, de manera unilateral e inconsulta, decidió adoptar una modificación a la misma [...]*”²².

Sexto cargo: Desconocimiento del principio de legalidad e incorrecta aplicación de la excepción de inconstitucionalidad

5.11. La parte demandante sostuvo que el ordenamiento jurídico y político del Estado Social de Derecho tiene fundamento en el principio de legalidad que implica que las autoridades deben someterse a la Constitución Política y a las leyes.

5.12. Afirmó que cuando la parte demandada expidió el acto administrativo acusado se encontraban vigentes las Resoluciones números 1602 de 1995, 233 de 1999, 694 de 2000 y 721 de 2002.

²² Cfr. Folio 14

5.13. Manifestó que la parte demandada desconoció el principio de legalidad previsto en los artículos 51, 62 y 63 del Código Contencioso Administrativo. Sobre el particular precisó:

“[...] Y, con este desconocimiento de la presunción de legalidad, acuden a la Excepción de Inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 4°. Superior, que expresa: “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Pero encontramos que, en la decisión proferida por CARDIQUE, no se ha dado aplicación a normas de rango constitucional como lo pretendieron mostrar en su fundamentación, sino, y lo reiteramos, se exageró el carácter de autonomía de la Autoridad Ambiental Regional, para derivar de la misma una competencia que no se la dá (sic) ni la Constitución ni la Ley, pues las disposiciones sobre la materia o bien jurídico regulado -manglares- emanan de un Reglamento de orden general y de aplicación en el ámbito de su jurisdicción regional, y acuden a los conceptos doctrinales de autonomía para este asunto, que se han sido (sic) definidos en la línea jurisprudencial del Alto Tribunal Constitucional, como ha quedado reseñado en esta demanda [...].”

5.14. Destacó que la parte demandada aplicó la excepción de inconstitucionalidad de forma incorrecta y que las autoridades judiciales tienen la facultad exclusiva para acudir a esta; además, precisó:

“[...] Así, con aplicación de su criterio, y considerando que no están obligados a acudir a la Autoridad Ambiental Nacional para someter a su aprobación la modificación prevista, dictan su propio régimen (estatuto) de zonificación manejo de los manglares presentes en el área de su jurisdicción.

Y, bajo el imperio de su autonomía reconocen el alcance y efectos de las normas de planificación ambiental nacional en la forma como lo expresan en su decisión, por una parte, para no sujetarse al acto de revisión, aprobación o consulta de los estudios efectuados sobre dichos ecosistemas; y por otra parte, le reconocen el sometimiento a tales disposiciones cuando ordena su

*aplicación en Artículo Sexto de la pluricitada Resolución 0176 de 2008, como ya se dijo [...]*²³

5.15. Señaló que el acto administrativo acusado modificó las resoluciones expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente mediante las cuales se aprobó la zonificación en la jurisdicción de la parte demandada. En su criterio, ese Ministerio tenía la competencia exclusiva para reformar sus propias decisiones; con fundamento en ello, concluyó que la parte demandada carecía de competencia para expedir la Resolución núm. 0176 de 2008.

5.16. Indicó que, si la parte demandada “quería” modificar la regulación sobre manglares expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, tenía la obligación de demandar las normas correspondientes, las cuales están amparadas por la presunción de legalidad.

Solicitud de suspensión provisional del acto administrativo acusado

6. La parte demandante solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional del acto administrativo acusado por la violación de las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda.

Contestación de la demanda

7. La parte demandada²⁴ contestó la demanda²⁵ y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

Respecto del cargo por desconocimiento de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las corporaciones autónomas regionales

7.1. La parte demandada sostuvo, en síntesis, que expidió el acto administrativo acusado con fundamento en las normas que regulan la materia y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

²³ Cfr. F-olio 17

²⁴ Por intermedio de apoderado. Cfr. Folio 34 cuaderno 2

²⁵ Cfr. Folios 15 a 33 *ibídem*

7.2. Afirmó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; tiene a cargo la definición de políticas y la expedición de regulaciones a las que se sujetan la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; sin embargo, carece de competencia para aprobar los actos administrativos que deben expedir autónomamente las corporaciones autónomas regionales.

7.3. Sostuvo que la parte demandada expidió el acto administrativo acusado “[...] habiendo llegado al convencimiento de que el hecho de que en el artículo 4 de la Resolución 1602 de 1995 y la Resolución 927 de 1997 del Ministerio de Ambiente indique que dicho ministerio “estudiará los resultados de los estudios mencionados y las propuestas de zonificación y de actividades y procederá a dar los lineamientos y las directrices para el manejo de las diferentes áreas de manglar”, **no supone someterlas a su aprobación**, porque de hecho así resultaría lesivo para la autonomía constitucional de las Corporaciones Autónomas Regionales [...]”²⁶ (Resaltado del texto).

Respecto del cargo de desconocimiento de las funciones de las autoridades ambientales

7.4. Indicó que, de acuerdo con la ley, la parte demandada tenía competencia para expedir el acto administrativo acusado, mientras que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible carecía de las facultades para regular el asunto objeto de la presente demanda y para aprobar la zonificación y realización de actividades en los manglares.

7.5. Manifestó que el artículo 317 de la Constitución Política establece que la ley debe destinar un porcentaje de los tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios en el área de su jurisdicción. En concordancia, el artículo 33 de la Ley 99 prevé que la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional está a cargo de las corporaciones autónomas regionales.

²⁶ Cfr. Folio 16

7.6. A su juicio, la cláusula general de competencia en materia de la administración y manejo de los recursos naturales renovables radica en las corporaciones autónomas regionales, de acuerdo con los artículos indicados *supra*. Por lo tanto, en el caso *sub examine*, no tiene aplicación el artículo 6.º de la Ley 99, sobre la cláusula general de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7.7. Afirmó que la ley le asignó a esta última entidad funciones de administración de los recursos naturales relacionadas exclusivamente con la expedición de las licencias ambientales; e insistió que “[...] *no cabe dentro de estas funciones las de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en casos diferentes de los que la ley indique, ni mucho menos la de aprobar los actos de administración que deben producir de manera autónoma otras autoridades [...]. La exigencia de someter a la aprobación del Ministerio la zonificación que se adopte no constituye ni una política ni una pauta, ni una orientación general, sino la definición de una instancia que supone una tutela inexistente y contraviene las normas superiores [...]*”²⁷.

7.8. Sostuvo que el acto administrativo acusado contiene asuntos propios de la administración y manejo de los recursos naturales renovables que están a cargo de la parte demandada, de conformidad con los numerales 2.º, 18 y 30 del artículo 31 de la Ley 99 y el artículo 89 del Decreto 1791 de 1996.

7.9. Reiteró que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible carece de competencia para determinar directamente las zonificaciones en cada uno de los territorios del país, toda vez que sus funciones están relacionadas con la formulación de la política y la expedición de las orientaciones, pautas y directrices generales en materia ambiental, con fundamento en las cuales, las corporaciones autónomas regionales expiden los actos administrativos correspondientes.

Respecto del cargo formulado por el desconocimiento del principio de legalidad e incorrecta aplicación de la excepción de inconstitucionalidad

7.10. Sostuvo que la parte demandada tiene el deber de ejercer su competencia en los términos previstos en la Constitución Política y en la ley; en caso de advertir

²⁷ Cfr. Folio 24 *ibídem*

que existe una norma que contradice la Constitución Política debe aplicar esta última, en virtud del artículo 4.º *ibídem*.

7.11. Aclaró que, contrario a lo que manifestó la parte demandante, las autoridades administrativas están autorizadas para aplicar la excepción de inconstitucionalidad toda vez que el sistema de control de constitucionalidad en Colombia es mixto.

7.12. Afirmó que “[...] Cardique expidió el acto administrativo sin someterlo a aprobación del Ministerio de Medio Ambiente luego de llegar a la conclusión de que resulta palmariamente contrario a la Constitución Política que se exigiera dicha aprobación. Convicción que le surge del análisis realizado a las normas legales relacionadas con la naturaleza jurídica de las CAR’s y las competencias que tanto estas como al Ministerio de Ambiente le han sido atribuidas con base en los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional al respecto [...]”²⁸

7.13. A su juicio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al expedir la Resolución núm. 1602 de 1995 respecto a la aprobación de los estudios y las propuestas de zonificación y de actividades. Sobre el particular, reiteró:

“[...] Además de la palmaria inconstitucionalidad, la mencionada resolución sí adolece de una falsa motivación porque de los numerales 2 y 24 del artículo 5º de la Ley 99 no se puede inferir facultad alguna para someter a su decisión estudios o actuaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

[...]

Las funciones regulatorias que se invocaron para expedir la resolución 1602 de 1995 se usaron de manera arbitraria para efectos radicalmente diferentes de los, en ellas, expresamente señalados.

Si la Corte Constitucional no encontró una razón de índole constitucional que justificara que el legislador hubiera otorgado la posibilidad de apelar las

²⁸ Cfr. Folio 18 *ibídem*

licencias ambientales, no es difícil constatar con la misma herméctica, que desborda por completo la capacidad de un ministro la decisión de someter a unas autoridades autónomas a la aprobación de sus actos por parte del mismo [...]"²⁹.

7.14. Manifestó que cumplió con el principio de rigor subsidiario y que, de acuerdo con la Corte Constitucional, las funciones en materia ambiental deben atender los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

7.15. Indicó que “[...] no hay en la demanda una sola precisión de cómo el acto expedido por CARDIQUE adoptó medidas menos rigurosas que las expedidas por el Ministerio, de manera que se pueda asegurar que no se aplicó el principio de rigor subsidiario que, desde luego, no se expresa en el acatamiento de un aparte abiertamente inconstitucional de una resolución Ministerial. No se indica cómo es que, contra la evidencia del contenido de la resolución, no se complementan ni adicionan las normas nacionales [...]"³⁰.

7.16. Señaló que la regulación actual es mejor que la anterior por las siguientes razones:

7.16.1. La zonificación anterior al acto administrativo acusado se limitaba a establecer unas zonas generales de manejo que correspondían a una división del litoral del Departamento de Bolívar, sin tener en cuenta la cantidad del rodal de mangle; además, establecía directrices generales para el manejo de cada uno de los grandes tramos.

7.16.2. La nueva zonificación precisa la localización, delimitación, extensión y tipologías exactas de los manglares existentes, lo cual constituye una base confiable para adoptar decisiones de conservación, vigilancia y control.

7.16.3. La nueva zonificación desglosa los grandes tramos en zonas de manglar y establece criterios, procedimientos detallados, prioridades de manejo y un sistema de obligaciones precisas en términos de prevención, mitigación, corrección y compensación.

²⁹ Cfr. Folio 32

³⁰ Cfr. Folio 30

7.16.4. La zonificación nueva incluye, en la determinación de los factores de compensación, elementos que incentivan la verificación de las compensaciones dentro de las mismas zonas donde se hace el aprovechamiento.

Respecto a los cargos de desconocimiento de los principios generales ambientales, de la Convención sobre Diversidad Biológica y de la vigencia de normas de carácter general expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

7.16.5. Indicó que expidió el acto administrativo acusado con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente.

Actuaciones

8. La parte demandante presentó la demanda en el Tribunal Administrativo de Bolívar³¹.

9. El Tribunal admitió la demanda³², decretó pruebas³³ y, mediante auto de 21 de junio de 2012³⁴, declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda y ordenó remitir el proceso al Consejo de Estado con fundamento en la falta de competencia funcional.

10. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 19 de septiembre de 2012³⁵, admitió la demanda y ordenó: i) notificar personalmente a la parte demandada y al Ministerio Público; ii) fijar en lista el proceso; y iii) oficiar a la parte demandada para que remitiera copia del expediente administrativo.

11. El Despacho sustanciador, mediante auto de 3 de agosto de 2015³⁶, decretó pruebas y, una vez vencido el periodo probatorio, por auto proferido el 29 de agosto de 2017³⁷, corrió traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

³¹ Cfr. Folio 38

³² Cfr. Folio 58

³³ Cfr. Folios 93 a 94

³⁴ Cfr. Folios 97 a 99

³⁵ Cfr. Folios 4 a 5 cuaderno 2

³⁶ Cfr. Folios 55 a 56 *ibídem*

³⁷ Cfr. Folio 58 *ibídem*

Alegatos de conclusión

12. Las partes demandante y demandada guardaron silencio en esta etapa procesal.

Concepto del Ministerio Público

13. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa³⁸ conceptúo que se debe declarar la nulidad del acto administrativo acusado por las razones que se exponen a continuación.

14. Respecto a la excepción de inconstitucionalidad, sostuvo que, en el caso *sub examine*, no se presenta una contradicción entre el requisito según el cual, se debe someter a aprobación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios y propuestas de zonificación de los manglares y la autonomía de las corporaciones autónomas regionales porque este no limita el ejercicio de las competencias ni traslada a otras entidades las funciones a cargo de las autoridades regionales ambientales.

15. Destacó que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-570 de 2012, consideró, por una parte, que la autonomía de las corporaciones autónomas regionales se concreta en la expedición de regulaciones y la fijación de políticas ambientales dentro de su jurisdicción, en aspectos complementarios que no han sido regulados por la autoridad central y, por la otra, que los estudios a cargo de esas entidades deben ser elaborados con sujeción a los lineamientos que fije el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en virtud del principio de colaboración armónica.

16. Manifestó que, en el caso *sub examine*, la Ley 99 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene competencia para expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y para regular y fijar las pautas generales de ordenamiento y manejo de los recursos hídricos.

17. Afirmó que, “[...] es en virtud de esta atribución que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (sic) no sólo establece los términos de referencia para la presentación de estudios y propuestas de zonificación por parte de las

³⁸ Cfr. Folios 61 a 73

Corporaciones Autónomas Regionales sino que requieren su aprobación [...]”³⁹; por lo tanto, a su juicio, el artículo 4.º de la Resolución 1602 de 1995 no invade las competencias legales de la parte demandada o desconoce el principio de autonomía.

18. A continuación, se refirió a las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las corporaciones autónomas regionales, así como a la importancia de los manglares para los ecosistemas.

19. Señaló que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible trabajó con actores estratégicos con el objeto de formular el Programa Nacional de Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar en el 2002 (sic); en este marco, expidió las Resoluciones números 1602 de 1995 y 020 de 1996 y ordenó la realización de estudios sobre el estado de los manglares, así como estableció restricciones para su uso.

20. En su criterio, el requisito de aprobación de los estudios sobre el estado de los manglares y las propuestas de zonificación y realización de actividades tiene fundamento en que los manglares son áreas de especial protección y relevancia ecológica. En este orden de ideas, concluyó:

“[...] La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, excedió las facultades legales y reglamentarias al modificar los estudios de zonificación de los manglares de su jurisdicción y establecer lineamientos de manejo de los mismos, por cuanto el legislador radicó de manera privativa en el Ministerio del Medio Ambiente “hoy” Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la competencia para expedir y actualizar el estatuto de zonificación de usos adecuado del territorio, así como para regular y figar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de los recursos hidrobiológicos. Por ende, dicha entidad profirió el acto sin tener competencia para ello, tal y como quedó analizado en el análisis de este concepto [...].”

³⁹ Cfr. Folio 67 *ibídem*

Se precisa que lo anterior sin desconocer las competencias de vigilancia y control del manglar que por definiciones constitucionales y legales corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique [...]”⁴⁰.

II. CONSIDERACIONES

21. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) el acto administrativo acusado; iii) los problemas jurídicos; iv) Principios Generales Ambientales: Declaración de Río de Janeiro; v) el marco normativo vigente sobre la protección de los manglares cuando se expidió el acto administrativo acusado; vi) el marco normativo sobre la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de la regulación de los manglares; y vii) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

22. Visto el artículo 128, numeral 1.^o⁴¹, del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en única instancia, aplicable en los términos del artículo 308⁴² de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁴³, sobre el régimen de transición y vigencia, y el artículo 13⁴⁴ del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019⁴⁵, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, sobre distribución de negocios entre las secciones, esta Sala es competente para conocer del presente asunto.

⁴⁰ Cfr. Folio 73 *ibídem*

⁴¹ “[...] **ARTICULO 128. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN UNICA INSTANCIA** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden [...]”

⁴² “[...] Artículo 308. Régimen de Transición y Vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]”

⁴³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

⁴⁴ Establece que la Sección Primera del Consejo de Estado está a cargo de conocer los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones, como corresponde al presente caso.

⁴⁵ “Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado”.

23. Agotados los procedimientos inherentes al presente proceso y sin que la Sala observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso *sub lite*, como se desarrollará a continuación.

Acto administrativo acusado

24. El acto administrativo acusado⁴⁶ es el siguiente:

24.1. **Resolución núm. 0176 de 2008**⁴⁷, mediante la cual, la parte demandada adoptó la modificación de los estudios de zonificación y actividades de los manglares de su jurisdicción y los lineamientos de su manejo, y definió unas determinaciones ambientales de los planes de Ordenamiento Territorial. En la Resolución se indicó:

“[...] Que el artículo 8º de la Constitución Política precisa que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación;

Que el artículo 79 de la misma Carta Política señala que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica;

Que según el artículo 80 de la Constitución Política, es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución;

Que el artículo 334 de la misma Carta Política precisa que el Estado puede intervenir por mandato de la Ley en el uso del suelo para asegurar la preservación de un ambiente sano;

Que el artículo 128 del Decreto 1681 de 1978, declaró a los manglares como especies dignas de protección;

⁴⁶ Se procede a transcribir los apartes más relevantes, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar cada uno de los cargos.

⁴⁷ Cfr. Folios 42 a 52

Que el Gobierno Nacional, a través del entonces Ministerio del Medio Ambiente, profirió la Resolución 1602 de 1995, mediante la cual se dictan medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia;

Que según el artículo 4º de la mencionada Resolución 1602 de 1995, las Corporaciones Autónomas Regionales debían proceder a elaborar propuestas para la zonificación y realización de actividades, para lo cual el Ministerio entregaría unos términos de referencia y aportaría los resultados de los estudios que haya adelantado sobre el manglar, así como la información secundaria disponible;

Que según la misma disposición, el Ministerio del Medio Ambiente estudiaría los resultados de los estudios mencionados, y las propuestas de zonificación y de actividades, y procedería a dar los lineamientos y las directrices para el manejo de las diferentes áreas de manglar;

Que mediante Sentencia C-994 de 2000, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “Corporaciones Autónomas Regionales” contenida en el artículo 41 de la Ley 443 que las incluía como sujeto de autorización por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública para la modificación de sus plantas de personal y sostuvo, en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales, que “...Vulneran entonces la Carta todas aquellas regulaciones legales que desconozcan el manejo autónomo de sus asuntos por parte de esas entidades, ya que ese manejo hace parte del contenido constitucionalmente protegido de la autonomía...(sic) La Corte concluye que si bien el legislador puede establecer pautas o reglas generales a las que deben sujetarse las CAR... (sic) No puede llegar al extremo de exigir... (sic) una autorización de un órgano del Gobierno Nacional, ya que eso implica anular la autonomía constitucional de esas entidades y someterlas a un control jerárquico de parte del Gobierno”;

Que mediante Sentencia C-894 de 2003, la Corte Constitucional declaró inexecutable la posibilidad de apelar los actos administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales para otorgar o negar licencias ambientales, prevista en el último inciso del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, considerando que a juicio del alto tribunal, no existe una razón de índole constitucional que justifique que el legislador limite la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales;

Que mediante Sentencia C-554 de 2007, la misma Corte Constitucional declaró inexecutable los apartes del artículo 63 de la Ley 99 de 1993 que consagraban la obligación de las Corporaciones Autónomas Regionales de remitir al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los actos administrativos expedidos en ejercicio del principio de rigor subsidiario con el fin de que este decidiera sobre la extensión de su vigencia;

Que en el fallo mencionado anteriormente, la Corte manifiesta que "...le corresponde al legislador dictar la normatividad básica nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales, dictar la normatividad complementaria propia de la región, departamento, distrito, municipio o territorio indígena respectivo, en desarrollo de la gestión de sus intereses y de acuerdo con sus condiciones y necesidades particulares";

Que el artículo 4º de la Carta Política, en tratándose define la excepción de inconstitucionalidad al señalar que "...En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales";

Que en el mismo sentido, la Ley 57 de 1887 en su artículo 5º ordena que "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella";

Que las disposiciones contenidas en el artículo 4º de la Resolución 1602 de 1995 y en la Resolución 927 de 1997 del Ministerio del Medio Ambiente, en las cuales se prevé que dicho Ministerio estudiaría los resultados de los estudios mencionados, y las propuestas de zonificación y de actividades, y procedería a dar los lineamientos y las directrices para el manejo de las diferentes áreas de manglar, no suponen someterlas a su aprobación tal como se entendió en su oportunidad, porque hacerlo así resulta lesivo de la autonomía constitucional deferida a las Corporaciones Autónomas Regionales, de acuerdo con los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional en los fallos antes mencionados, por lo cual, esta Corporación procederá a inaplicar por inconstitucionales, al amparo de lo previsto en el artículo 4º de la Carta Política, las interpretaciones de la Resolución 1602 de 1995 que resultan contrarios a la Constitución Política, y por ello adoptará la propuesta de zonificación y actividades de los manglares que se anexa a

esta resolución en ejercicio de las funciones que se han invocado para expedirla y con base en las orientaciones y directrices generales contenidas en diversos instrumentos que en este acto se mencionan y se abstendrá de someterla a aprobación o concepto alguno del referido Ministerio;

Que mediante Resolución 020 de 1996, el entonces Ministerio del Medio Ambiente modificó el contenido de la Resolución 1602 de 1995, precisando aspectos relacionados con el aprovechamiento sostenible del mangle;

Que mediante Resolución 257 de 1997, el mismo Ministerio del Medio Ambiente estableció controles mínimos para contribuir a garantizar las condiciones básicas de sostenibilidad de los ecosistemas de manglar y sus zonas circunvecinas;

Que mediante Resolución 924 de 1997, el entonces Ministerio del Medio Ambiente estableció los términos de referencia para la realización de los estudios de zonificación de que trata el artículo 4º de la Resolución 1602 de 1995, precisando los aspectos mínimos que debía contener el estudio respectivo, y sugiriendo una propuesta de metodología para su desarrollo;

Que mediante Resolución 233 de 1999, el mismo Ministerio modificó el contenido de la Resolución 924 de 1997, y prorrogó por un año el plazo fijado por el artículo 4º del acto modificado para la elaboración de los estudios definitivos de zonificación;

Que mediante Resolución 694 de 2000, el entonces Ministerio del Medio Ambiente emitió concepto sobre el estudio y propuesta de zonificación de los manglares del Departamento de Bolívar, con excepción de la zona de producción del Delta del Canal del Dique, de la Zona Especial de Anillo Vial, y de la Zona interior de las áreas denominadas Zona Especial del Anillo Vial y Zona de Preservación de Arroyo Grande y Palmarito, y prorrogó por otro año el término previsto en el artículo 4º de la Resolución 924 de 1997;

Que mediante Resolución 721 de 2002, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió concepto favorable sobre los ajustes a los estudios y zonificación de los manglares del departamento de Bolívar, de acuerdo con los requerimientos efectuados en la Resolución 694 de 2000;

Que desde el punto de vista técnico, particularmente de la identificación de las áreas de manglar de la jurisdicción, la Corporación identificó la necesidad de actualizar y modificar los estudios y propuesta de zonificación y actividades de los manglares de su jurisdicción, y contrató la actualización y modificación de dicho estudio y propuesta;

Que según el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, es función de los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo dentro del municipio respectivo;

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, son determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial, entre otros, 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 del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; así como las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

Que mediante Decreto 3600 de 2007, se reglamentan las disposiciones de la Ley 99 de 1993 y de la Ley 388 de 1997 sobre los determinantes del ordenamiento del suelo rural;

Que se hace necesario adoptar formalmente la propuesta de zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de Cardique, así como sus lineamientos de Manejo, y precisar sus efectos como determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la misma jurisdicción;

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Zonas de manglar de la jurisdicción de Cardique. Conforme a los resultados del estudio para la zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de Cardique, son áreas de manglar y por tanto, objeto de la zonificación y de los lineamientos de manejo que mediante esta resolución se adoptan, las siguientes áreas georreferenciados mediante coordenadas planas, con origen en el Batum WGS84:

Zona Norte:

[...]

Zona Juan Polo Norte de la Virgen:

[...]

Zona La Boquilla:

[...]

Zona Sur de la Virgen:

[...]

Zona Oriente de la Virgen:

[...]

Zona Cuerpos de Agua Urbanos:

[...]

Zona Bahía Oriente:

[...]

Zona Tierrabomba:

[...]

Zona Barú Norte:

[...]

Zona Parque Nacional Natural Corales del Rosario:

[...]

Zona Barú Sur Oriente:

[...]

Zona Barbacoas:

[...]

Parágrafo. Los Mapas números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de 21 producidos con ocasión del estudio técnico y propuesta de zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de Cardique en los que se localizan las áreas identificadas en el presente artículo, forman parte de la presente resolución.

Artículo 2°. Propuesta de zonificación de manglares de la jurisdicción de Cardique. Adoptar el estudio y la propuesta de zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de Cardique que se anexa a la presente resolución y forma parte de la misma en su integridad.

El estudio y la propuesta de zonificación y actividades que mediante el presente acto administrativo se adopta, modifica la zonificación de los manglares del departamento de Bolívar.

Artículo 3°. Lineamientos de manejo de los manglares de la jurisdicción de Cardique. Adoptar los lineamientos de manejo de los manglares de la

jurisdicción de Cardique que se anexan a la presente resolución y forma parte de la misma en su integridad.

Artículo 4°. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique. De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, la zonificación y lineamientos de manejo que mediante el presente instrumento se adoptan tienen el carácter de determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique, y por ende, constituye norma de superior jerarquía en sus propios ámbitos de regulación.

La identificación de las áreas de manglar, así como la zonificación y lineamientos de manejo de las mismas adoptados mediante la presente Resolución, deberán ser incorporadas a los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique en los próximos procesos de revisión de los mismos que se surtan ante los respectivos Concejos Municipales y Distrital.

Para los efectos anteriormente previstos, se adoptan las siguientes determinantes del ordenamiento territorial, derivadas del proceso de identificación, zonificación y formulación de lineamientos de manejo de las áreas de manglar de la jurisdicción de Cardique:

1. Las áreas identificadas como manglares en el estudio, así como la propuesta de zonificación y actividades y los lineamientos de manejo que se adoptan mediante el presente acto, se integrarán como elementos del contenido estructural del componente general de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique, conforme a lo establecido por el numeral 2.2 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

2. Las áreas identificadas como manglares en el estudio en suelo urbano y de expansión urbana, se integrarán como áreas de conservación y protección de los recursos naturales renovables del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique, conforme a lo establecido por el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 388 de 1997.

3. Las áreas identificadas como manglares en suelo rural en el estudio y propuesta de zonificación que se adopta mediante la presente resolución, se incorporarán a los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique como suelo de protección y conforman normas urbanísticas de carácter estructural, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º del Decreto 3600 de 2007.

4. Los usos principales, compatibles o complementarios, condicionados o restringidos y prohibidos de las áreas de manglar de la jurisdicción de Cardique identificadas en el estudio que mediante el presente acto se adopta, serán los definidos en la zonificación y lineamientos de manejo adoptados en la presente resolución, y como tales, se incorporarán a los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique.

5. La identificación de áreas de manglar de la jurisdicción de Cardique, su zonificación y los lineamientos de manejo de las mismas que se adoptan en la presente resolución, se considerarán normas urbanísticas estructurales, y por ende, primarán sobre las demás, conforme a lo establecido por el numeral 1.5 del artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

6. Las áreas identificadas como manglares en suelo urbano, rural, de expansión y suburbano en los municipios de la jurisdicción de Cardique, serán consideradas sin excepción como suelo de protección, en los términos previstos por el artículo 35 de la Ley 388 de 1997.

7. La revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique a que haya lugar con el fin de incorporar la identificación de las zonas de manglar, la zonificación y los lineamientos de manejo de las mismas, adoptados mediante la presente resolución, deberá incorporar mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios, incluyendo compensaciones por tratamientos de conservación ambiental, cuando a ello hubiere lugar como resultado de la aplicación del régimen de usos y actividades derivados de la zonificación y lineamientos de manejo de las áreas de manglar de la jurisdicción de Cardique.

8. Los municipios de la jurisdicción de Cardique se abstendrán de autorizar planes y licencias de carácter urbanístico para el desarrollo de actividades que contravengan el régimen de usos contenido en la zonificación y en los lineamientos de manejo de los manglares del Distrito que mediante el presente acto se adoptan.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de las determinantes formuladas en el presente artículo, las actividades que constituyan fuentes de impacto ambiental directo o indirecto de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 2° de la Resolución 1602 de 1995 y en el artículo 2° de la Resolución 020 de 1996, sólo podrán ejecutarse en las áreas identificadas como manglares en el estudio y propuesta de zonificación que mediante el presente acto se adopta, cuando a juicio de la autoridad ambiental competente, durante el proceso de evaluación de las solicitudes de licencia ambiental, planes de manejo o permisos, autorizaciones y/o concesiones de carácter ambiental, no conlleven el deterioro del ecosistema de manglar.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos previstos en esta resolución, se consideran Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, y Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cardique.

Artículo 5°. Articulación con otros instrumentos de planificación y manejo ambiental del territorio. El régimen de usos, actividades y manejo de las áreas de manglar identificadas en la jurisdicción de Cardique y que formen parte del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y de San Bernardo, será el previsto en la zonificación y el plan de manejo adoptados mediante la presente resolución, con las particularidades incorporadas en los instrumentos de regulación y manejo de dichas áreas protegidas.

Las normas sobre uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables previstas en los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas adoptados por Cardique, primarán sobre el estudio y propuesta de zonificación y actividades, y sobre los lineamientos de manejo adoptados mediante el presente instrumento, conforme a lo establecido en el artículo 17 del Decreto 1729 de 2002.

Artículo 6°. Otras disposiciones. El régimen de uso y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en las áreas de manglar identificadas en el estudio que mediante la presente resolución se adopta, además de las particularidades previstas en el presente acto y en la zonificación y los lineamientos de manejo adoptados, será el contenido en las normas nacionales sobre manglares, en especial, las Resoluciones 1602 de 1995, 020 de 1996, 257 de 1997, 924 de 1997 y 233 de 1999.

De conformidad con lo previsto en la Resolución 2708 de 2001 de la Superintendencia de Notariado y Registro, el presente acto, así como la zonificación de los manglares de la jurisdicción de Cardique adoptada, deberán inscribirse en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios existentes dentro de las áreas de manglar identificadas.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias [...]”.

Problemas jurídicos

25. Corresponde a la Sala, con fundamento en la demanda y en la contestación de la demanda, determinar:

25.1. Si la parte demandada aplicó indebidamente la excepción de inconstitucionalidad en el acto administrativo acusado. En caso positivo, la Sala deberá resolver:

25.2. Si la parte demandada desconoció el artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1995 y la Resolución núm. 020 de 1996, en relación con la aprobación de las propuestas de zonificación y la realización de actividades en los manglares.

25.3. Si la parte demandada desconoció el marco normativo sobre las competencias y las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

25.4. Si la parte demandada desconoció la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, respecto de las sentencias que citó en el acto administrativo acusado.

25.5. Si la parte demandada desconoció el numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99, sobre los principios generales ambientales.

25.6. Si la parte demandada desconoció la Convención sobre la Diversidad Biológica.

26. En este orden de ideas, la Sala determinará si hay lugar o no a declarar la nulidad del acto administrativo acusado.

Principios Generales Ambientales: Declaración de Río de Janeiro

27. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual establece en su preámbulo, que su objeto es instituir una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y, en el año de 2002, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible que tiene fundamento en los principios de los derechos humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).

28. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibídem* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia.

29. El numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99 aceptó como vinculantes los principios de la Declaración de río de Janeiro; en efecto la norma *ídem* dispone que “[...] *[l]a política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios: [...]* El

proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]”.

Marco normativo vigente sobre la protección de los manglares cuando se expidió el acto administrativo acusado

30. Visto el artículo 2.º de la Convención sobre Diversidad Biológica⁴⁸ que dispone como fin *“[...] la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada [...]”.*

31. Visto el artículo 8.º de la Constitución Política, es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

32. Visto el artículo 79 *ibídem*, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

33. Visto el artículo 80 *ibídem*, el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

34. Visto el artículo 128 del Decreto 1681 de 4 de agosto de 1978⁴⁹, que declara *“[...] dignos de protección, los manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, así como los cuerpos de agua*

⁴⁸ Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C- 519 de 1994. **Este instrumento forma parte de la Carta Internacional de Derecho Internacional Ambiental.**

⁴⁹ *“Por el cual se reglamentan la Parte X del Libro II del Decreto – Ley 2811 de 1974 que trata de los recursos hidrobiológicos, y parcialmente la Ley 23 de 1973 y el Decreto - Ley 376 de 1957”.*

y zonas aledañas en los cuales se adelanten programas de acuicultura, en una extensión que determinará el INDERENA [...]”.

35. Vista la Resolución núm. 1602 de 21 de diciembre 1995⁵⁰, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente⁵¹, que tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia, bajo el entendido que estos son 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 ambiente⁵².

36. Visto el artículo 2.º *ibídem*, adicionado por el artículo 1.º de la Resolución núm. 020 de 9 de enero de 1996⁵³, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, que prohibió: i) el aprovechamiento forestal único de los manglares; y ii) las fuentes de impacto ambiental directo o indirecto. Éstas incluyen, entre otras, la infraestructura turística, los canales de aducción y la descarga para acuicultura, los estanques o piscinas para la acuicultura, la ampliación de cultivos acuícolas existentes hacia áreas de manglar, la infraestructura vial, 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, las actividades que contaminen el manglar, los muelles y puertos, la desviación de canales o cauces naturales y la introducción de especies de fauna y flora que afecten el manglar.

37. Visto el artículo 3.º *ibídem*, modificado por el artículo 2.º de la Resolución núm. 020 de 1996, que permitió “[...] *el aprovechamiento forestal persistente del manglar en áreas forestales productoras, una vez el Ministerio del Medio Ambiente apruebe las propuestas de zonificación y las actividades a que se refiere el artículo 4, o apruebe planes de manejo forestal ya existentes de las autoridades*

⁵⁰ *“Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia”.*

⁵¹ El artículo 12 de la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, *“Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”*, prevé: *“[...] Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley [...]”.*

⁵² Artículo 1.º de la Resolución 1602 de 1995

⁵³ *“Por medio de la cual se aclara la Resolución No. 1602 del 21 de diciembre de 1995, y se dictan otras disposiciones”.*

ambientales Regionales o los interesados en el aprovechamiento forestal del manglar, previa expedición de los permisos correspondientes, y sujeto a las condiciones impuestas por los planes de ordenamiento y manejo forestal. [...]”.

38. Visto el párrafo transitorio *ibídem* que prevé que la autoridad ambiental competente podrá autorizar el aprovechamiento del mangle para la obtención de beneficios comerciales del carbón y la leña, en áreas de manglar excluidas de veda, solamente para los grupos étnicos tradicionalmente asentados en esas áreas o sus vecindades. Este aprovechamiento se podrá realizar por parte de las comunidades, en áreas forestales productoras delimitadas por la autoridad ambiental, y para desarrollarse se requerirán los permisos exigidos por la ley.

39. Visto el artículo 4.º *ibídem*, sobre los estudios y propuestas de zonificación, que dispone lo siguiente:

“[...] Artículo 4: Estudios y propuestas de zonificación. El Ministerio del Medio Ambiente remitirá los términos de referencia a las autoridades ambientales Regionales en cuya jurisdicción se encuentren áreas de manglar, para que éstas realicen y presenten al Ministerio, en un término de dieciocho (18) meses contados a partir de la recepción de los términos de referencia, estudios sobre el estado de los manglares en el territorio de su competente y sobre las actividades tradicionales comunitarias de aprovechamiento forestal, dándose prioridad a éste último. Las autoridades procederán a elaborar propuestas para la zonificación y realización de actividades, para lo cual el Ministerio entregará unos términos de referencia y aportará los resultados de los estudios que haya adelantado sobre el manglar, así como la información secundaria disponible.

El Ministerio del Medio Ambiente apoyará a las autoridades ambientales Regionales en la asignación de recursos, para que éstas cumplan con los estudios y las propuestas en mención. El Ministerio del Medio Ambiente estudiará los resultados de los estudios anteriormente mencionados, y las propuestas de zonificación y de actividades, y procederá a dar los lineamientos y las directrices para el manejo de las diferentes áreas de manglar.

Parágrafo 1: *Las propuestas de las autoridades ambientales regionales deberán incluir planes para la restauración del manglar.*

Parágrafo 2: *Si el Ministerio del Medio Ambiente o las autoridades ambientales regionales determinan que las actividades ancestrales de aprovechamiento forestal no son sostenibles, estas entidades propenderán por la obtención de los recursos necesarios para implementar actividades económicas alternativas acordes con la identidad étnica, cultural y socioeconómica de las comunidades indígenas y negras.*

Parágrafo 3: *Las autoridades ambientales regionales en cuya jurisdicción se encuentren áreas de manglar deberán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación de la presente Resolución, divulgar el contenido de la misma a las autoridades locales, la comunidad y el sector privado [...].”*

40. Visto el artículo 3.º de la Resolución núm. 020 de 1996, que señala que todas las vedas de manglar establecidas o que establezcan las corporaciones autónomas regionales tendrán plena vigencia.

41. Visto el artículo 1.º de la Resolución núm. 924 de 16 de octubre de 1997⁵⁴, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, que dispone que “[...] las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en cuya jurisdicción se encuentren áreas de manglar, deberán elaborar y presentar ante este Ministerio dentro de los dieciocho (18) meses siguientes, contados a partir de la recepción de la presente Resolución, el estudio sobre el estado actual de los manglares que se encuentren en su territorio, sobre las actividades tradicionales comunitarias de aprovechamiento forestal de manglar y la propuesta de zonificación de dichas áreas [...]”.

42. La norma *ídem* estableció los términos de referencia para los estudios sobre el estado actual de los manglares y la propuesta de zonificación.

43. Visto el artículo 1.º de la Resolución núm. 257 de 26 de marzo de 1997⁵⁵, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, que estableció un sistema de

⁵⁴ “Por la cual se establecen términos de referencia para estudios sobre el estado actual y propuestas de zonificación de las áreas de manglar en Colombia”

⁵⁵ “Por medio de la cual se establecen controles mínimos para contribuir a garantizar las condiciones básicas de sostenibilidad de los ecosistemas de manglar y sus zonas circunvecinas”

monitoreo y control de la calidad de las aguas, flora, fauna y suelos de los ecosistemas de manglar presentes en las ciénagas, estuarios, deltas y lagunas de las zonas costeras de los litorales colombianos.

44. Visto el artículo 2.º *ibídem*, que prevé que los parámetros mínimos que deberán ser objeto de monitoreo y control son: salinidad en superficie, fondo y suelos del manglar, temperatura, pH, oxígeno disuelto, niveles de transparencia, sedimentación, flujo laminar y nivel de aguas, erosión y cambios tanto graduales como drásticos en los procesos geomorfológicos.

45. Visto el artículo 3.º *ibídem* que estableció la obligación de efectuar observaciones y registros periódicos y permanentes de los componentes bióticos, que permitan analizar la diversidad y abundancia del recurso hídrico y de los ecosistemas.

46. Vistos los artículos 4.º a 6.º y 9.º *ibídem*, que ordenaron que las corporaciones autónomas regionales y las corporaciones para el Desarrollo Sostenible deben: i) recopilar y analizar la información cartográfica disponible, así como las fotografías aéreas y las imágenes de satélite, de manera rutinaria y comparativa, con el fin de detectar los grandes cambios geomorfológicos que causan daños ambientales a los estuarios y, por ende, a los manglares, debido al proceso de sedimentación; ii) diseñar, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los modelos de muestreo, selección de estaciones y análisis de información, que se aplicarán en sus diferentes áreas para establecer el monitoreo y control, así como las mediciones correspondientes, según sus condiciones específicas. Esta obligación se dirige a las autoridades ambientales que, dentro de su jurisdicción, poseen manglares; iii) realizar el control y monitoreo para el desarrollo a cabalidad de las acciones; y iv) propender por un permanente contacto e intercambio de información con los usuarios y habitantes de las áreas de manglares y sus alrededores, para tener conocimiento oportuno de las situaciones de orden económico y social que se presenten en estos ecosistemas, así como sobre cambios drásticos o graduales que afecten los patrones económicos específicos, con fines de actuar según sea el caso y competencias.

47. Visto el artículo 2.º de la Resolución núm. 233 de 29 de marzo de 1999⁵⁶, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, que modificó el numeral 2.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 924 de 1997, sobre las actividades específicas de los términos de referencia.

48. Visto el artículo 3.º *ibídem*, que prorrogó en un año el término previsto en el artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1995.

49. Visto el artículo 9.º de la Resolución núm. 0721 de 31 de julio de 2002⁵⁷, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, que aprobó “[...] los estudios de Ajustes a la Zonificación de los Manglares del Departamento de Bolívar y de la Zonificación Definitiva de las Áreas de Manglar de los mismos, así como su caracterización y ordenación, la información adicional requerida mediante Resolución número 0694 de 2000 referente al establecimiento de las parcelas de investigación para el aprovechamiento forestal, los términos de referencia para la elaboración de un plan de manejo para la instalación y monitoreo de parcelas de investigación sobre el aprovechamiento forestal del mangle, los términos de referencia para el plan de manejo de la zona de recuperación Manzanillo del Mar - Galerazamba y el diagnóstico y la zonificación para los ecosistemas de manglar presentes en la zona interior de las áreas denominadas zona especial del anillo vial y zona de preservación de Arroyo Grande y Palmarito, presentados por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, Cardique; lo anterior de conformidad con los estudios denominados "Ajustes a la Zonificación de los Manglares del Departamento de Bolívar de octubre de 2001", y "Zonificación Definitiva de las áreas de Manglares del Departamento de Bolívar para la Conservación y el Manejo Sostenible" [...]”.

50. Visto el artículo 10.º *ibídem* que requirió a “[...] las Corporaciones Autónomas Regionales de Sucre, Carsucre, de los Valles del Sinú y San Jorge, CVS, del Valle del Cauca, CVC, y del Canal del Dique, Cardique, para que elaboren los Planes de Manejo Integrales para la totalidad de las Zonas determinadas en el estudio de Zonificación de su jurisdicción o de manera independiente para cada una de las mismas, aprobadas por la presente

⁵⁶ “Por medio de la cual se modifica la Resolución 924 del 16 de octubre de 1997 y se prorroga el plazo previsto en el artículo 4º de la Resolución 1602 del 21 de diciembre de 1995”.

⁵⁷ “Por la cual se emite pronunciamiento sobre los estudios y propuestas de zonificación en áreas de manglares presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y se adoptan otras determinaciones”

resolución, teniendo en cuenta las pautas y directrices establecidas para ellas [...]”.

51. Por último, la Sala precisa que el artículo 21 de la Resolución núm. 1263 de 11 de julio de 2018⁵⁸ derogó “[...] las Resoluciones números 1602 de 1995, 20 de 1996, 924 y 257 de 1997 y 233 de 1999, y los artículos décimo y décimo primero de la Resolución número 0721 de 2002 [...]”.

Marco normativo sobre la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de la regulación de los manglares

52. Vistos los numerales 2.º, 11, 12, 14 y 24 del artículo 5.º de la Ley 99, que prevén que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde:

52.1. Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.

52.2. Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en todo el territorio nacional.

52.3. Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial.

52.4. Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.

⁵⁸ “Por medio de la cual se actualizan las medidas para garantizar la sostenibilidad y la gestión integral de los ecosistemas de manglar, y se toman otras determinaciones”.

52.5. Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; y las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas, y demás ecosistemas hídricos continentales.

53. Visto el artículo 128 del Decreto 1681 de 1978, en concordancia con el párrafo 2.º del artículo 5.º de la Ley 99, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá prohibir, restringir o condicionar en los manglares el desarrollo de actividades que puedan producir deterioro del ambiente acuático de los recursos hidrobiológicos.

54. Visto el artículo 6.º de la Ley 99, que dispone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.

Análisis del caso concreto

55. Visto el marco normativo en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

56. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas solicitadas, decretadas y recaudadas, en esta instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564⁵⁹ de 12 de julio de 2012⁶⁰, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados por las partes demandante y demandada.

Cuestión preliminar: Suspensión provisional del acto administrativo acusado

⁵⁹ Visto el artículo 624 de la Ley 1564, esa normativa resulta aplicable al caso *sub examine*, teniendo en cuenta que el Despacho sustanciador decretó pruebas el 3 de agosto de 2015, según obra a folio 55 del cuaderno 2.

⁶⁰ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

57. La parte demandante solicitó en la demanda la suspensión provisional del acto administrativo acusado; no obstante, el Despacho sustanciador guardó silencio al admitir la demanda y la parte demandante no interpuso recurso de reposición para que se resolviera sobre la suspensión provisional.

58. El artículo 140 del Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970, en adelante Código de Procedimiento Civil, vigente cuando se profirió el auto admisorio de la demanda, no prevé como causal de nulidad la falta de decisión de la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo acusado.

59. Ahora bien, de conformidad con el párrafo⁶¹ del artículo 140 *ibídem*, la omisión indicada *supra* constituye una irregularidad que se saneó en atención a que no fue impugnada oportunamente por la parte interesada.

60. Por lo anterior, esta circunstancia no impide proferir sentencia de fondo.

Acervo probatorio

61. Del material probatorio allegado al proceso, se destaca el disco compacto⁶² que contiene los documentos denominados: i) “*Cuadro resumen zonificación existente*”; ii) “*Cuadros comparativos nueva zonificación*”; iii) “*Documento zonificación*”; y iv) “*Zonificación manglar en jpg*”.

62. La Sala procede a realizar el análisis de los cargos expuestos por la parte demandante y de los argumentos de la contestación de la demanda, de acuerdo con los problemas jurídicos indicados *supra*.

Indebida aplicación de la excepción de inconstitucionalidad en el acto administrativo acusado

63. El artículo 4.º de la Constitución Política, sobre la supremacía constitucional, dispone:

⁶¹ “[...] Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que este Código establece [...]”.

⁶² Cfr. Folio 13 cuaderno 2

*“[...] **ARTICULO 4o.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades [...].”

64. El sistema de control de constitucionalidad colombiano se caracteriza por ser mixto porque: i) la Corte Constitucional y el Consejo de Estado realizan un **control concentrado**, que tiene efecto *erga omnes*, de acuerdo con los artículos 237 y 241 de la Constitución Política; y ii) las autoridades judiciales o administrativas, por medio del **control difuso**, deben inaplicar, de oficio o a petición de parte, la ley u otra norma jurídica que sea contraria a la Constitución Política, por medio de la **excepción de inconstitucionalidad**, de conformidad con el artículo 4.º *ibídem*. En este caso, la decisión produce efectos respecto del caso concreto y específico.

65. La excepción de inconstitucionalidad no excluye la norma del ordenamiento jurídico ni constituye un precedente de obligatorio cumplimiento porque esta forma de control de constitucionalidad afecta únicamente a la norma aplicada al caso concreto, por ello, la jurisprudencia ha precisado que tiene efectos *inter partes*.

66. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C - 600 de 1998, explicó que el control concentrado se caracteriza por tener un carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades sin ninguna excepción; mientras que la excepción de inconstitucionalidad tiene un alcance limitado en la medida en que el análisis de incompatibilidad entre la Constitución Política y la norma de inferior categoría se realiza en el caso específico, singular, concreto y en relación con el tema objeto de estudio. Sobre el particular, esa Corporación consideró lo siguiente:

*“[...] En cambio, la hipótesis del artículo 4 de la Constitución carece justamente de la nota de la generalidad, puesto que la definición acerca de si existe o no la incompatibilidad entre la norma inferior y las fundamentales debe producirse en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo, sin que pueda exceder ese marco jurídico preciso. Se habla entonces de un efecto **inter partes**, o circunscrito a*

quienes tienen interés en el caso. Y la norma inaplicada no se afecta en su vigencia general, aunque, por motivo de la inaplicación, no haya producido efectos en el asunto particular del que se trata.

La excepción de inconstitucionalidad no ocasiona consecuencias en abstracto, ni puede significar la pérdida de vigencia o efectividad de la disposición sobre la cual recae, ni tampoco se constituye, dentro de nuestro sistema jurídico, en precedente forzoso para decidir otros casos que, bajo distintas circunstancias, también estén gobernados por aquella [...]”⁶³.

67. En efecto, la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento que preserva el cumplimiento de las disposiciones y garantías constitucionales cuando una autoridad debe aplicar una norma de inferior categoría a un caso concreto en los siguientes eventos:

67.1. Cuando una norma es manifiestamente contraria a la Constitución Política. Este requisito ha sido estudiado por la jurisprudencia⁶⁴ de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado como un elemento esencial de la excepción de inconstitucionalidad toda vez que en caso de no existir la incompatibilidad referida se desconoce el principio de legalidad, según el cual, las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, están sometidas al cumplimiento y al respeto del ordenamiento jurídico; por lo tanto, “[...] *si tal incompatibilidad no existe, no cabe la inaplicación y la circunstancia no es otra que la de incumplimiento o violación de los mandatos dejados de aplicar [...]”*⁶⁵.

67.2. Cuando la norma no ha sido objeto de **control abstracto** teniendo en cuenta su obligatoriedad para todos los casos futuros, la imposibilidad de juzgar por los mismos motivos de inconstitucionalidad que fueron analizados en la respectiva providencia y que este tiene efecto *erga omnes*⁶⁶.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C – 600 de 21 de octubre de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶⁴ Ver entre otras: i) Corte Constitucional, sentencia C – 600 de 21 de octubre de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; y ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia; sentencia de 6 de junio de 2013; núm. único de radicación: 25000-23-24-000-2001-00985-02(17173).

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C – 600 de 21 de octubre de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶⁶ Ver entre otras: i) Corte Constitucional, sentencia T-508 de 10 de agosto de 2015, M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado; y ii) Corte Constitucional, sentencia T-704 de 4 de septiembre de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

68. El Consejo de Estado ha precisado que, para aplicar la excepción de inconstitucionalidad en un caso particular, las autoridades tienen la carga de indicar expresamente la norma constitucional violada por la disposición de inferior categoría; además, la infracción debe ser manifiesta, así:

“[...] Con fundamento en lo anterior, la Sala advierte que para la procedencia de la excepción de inconstitucionalidad se deben acreditar, al menos, los siguientes elementos:

- 1. La existencia de una o más leyes o actos administrativos que se consideran contrarios a la Constitución Política.*
- 2. La indicación de una o varias normas constitucionales que se consideran violadas.*
- 3. Que se explique de qué manera se viola la norma o normas constitucionales.*
- 4. Que esa violación sea evidente, grave y ostensible.*

Adicionalmente, es requisito que no se haya producido un fallo de exequibilidad respecto de la ley o acto que se acusa, esto es, en el que haya declarado que la norma está conforme con la disposición constitucional

[...]

Al respecto, resulta pertinente lo expuesto por la Sección Primera de esta Corporación en un asunto similar⁶⁷, sobre la excepción de inconstitucionalidad en relación con el reconocimiento de unas participaciones en las rentas nacionales por los años 1993, 1994 y 1996, en los siguientes términos:

“En este caso, aparte de que en la demanda no se precisaron las normas constitucionales a las que a juicio de las entidades territoriales accionantes se oponían de manera manifiesta las disposiciones legales

⁶⁷ Sentencia del 11 de diciembre de 2006, expediente 1997-08922 (acumulado), demandantes: municipio de Florida y otros, Consejero Ponente: Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

presupuestales atacadas, la inconstitucionalidad se deduce de una argumentación compleja, que involucra inclusive normas de rango subconstitucional, como son las orgánicas del presupuesto, y consideraciones técnicas y jurídicas relativas al fisco nacional, así como reglas y criterios o parámetros atinentes a la participación de los municipios en las rentas nacionales, que denotan claramente que la alegada inconstitucionalidad no es manifiesta, es decir, no puede establecerse con la sola confrontación entre la norma constitucional y aquéllas, y menos entre los actos definitivos de carácter administrativo que ejecutaron los respectivos presupuestos en el comentado asunto, pues los mismos se encuentran subordinados a la correspondiente ley de presupuesto y cualquier infracción a una norma constitucional pertinente pasaría necesariamente por infringir dicha ley, ya porque la exceda, la contradiga o se aparte de ella. (Subrayado fuera de texto)

(...)

Dentro de este contexto, las razones en que se funda el recurso no son de recibo, por cuanto no hacen más que plantear la excepción de inconstitucionalidad, y está visto que ella no procede por no reunir los requisitos atrás señalados, amén de que escapa a esta jurisdicción el estudio de la constitucionalidad de las leyes anuales de presupuesto en orden a declarar su inexecuibilidad” [...]”⁶⁸.

69. La Corte Constitucional ha considerado que “[...] para que la aplicación de la ley y demás disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico **no quede librada a la voluntad, el deseo o la conveniencia del funcionario a quien compete hacerlo, debe preservarse el principio que establece una presunción de constitucionalidad.** Esta, desde luego, es desvirtuable por vía general mediante el ejercicio de las aludidas competencias de control constitucional y, en el caso concreto, merced a lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución, haciendo prevalecer los preceptos fundamentales mediante la

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia; sentencia de 6 de junio de 2013; número único de radicación: 25000-23-24-000-2001-00985-02(17173)

*inaplicación de las normas inferiores que con ellos resultan incompatibles [...]*⁶⁹
(Resaltado fuera de texto).

70. En el caso *sub examine*, la parte demandada recurrió a la excepción de inconstitucionalidad con el objeto de inaplicar el artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1996 y la Resolución núm. 927 de 1997, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, en relación con el requisito, según el cual esta última entidad debe aprobar las propuestas para la zonificación y realización de actividades en los manglares.

71. La parte demandada fundamentó esa decisión en que la Resolución núm. 1602 de 1995 desconoce las sentencias **C-994 de 2000, C-894 de 2003 y C-554 de 2007** proferidas por la Corte Constitucional. Sobre el particular, precisó lo siguiente en las consideraciones del acto administrativo acusado:

“[...] Que mediante Sentencia C-994 de 2000, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “Corporaciones Autónomas Regionales” contenida en el artículo 41 de la Ley 443 que las incluía como sujeto de autorización por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública para la modificación de sus plantas de personal y sostuvo, en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales, que “...Vulneran entonces la Carta todas aquellas regulaciones legales que desconozcan el manejo autónomo de sus asuntos por parte de esas entidades, ya que ese manejo hace parte del contenido constitucionalmente protegido de la autonomía...(sic) La Corte concluye que si bien el legislador puede establecer pautas o reglas generales a las que deben sujetarse las CAR...(sic) No puede llegar al extremo de exigir... (sic) una autorización de un órgano del Gobierno Nacional, ya que eso implica anular la autonomía constitucional de esas entidades y someterlas a un control jerárquico de parte del Gobierno”;

Que mediante Sentencia C-894 de 2003, la Corte Constitucional declaró inexecutable la posibilidad de apelar los actos administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales para otorgar o negar licencias ambientales, prevista en el último inciso del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, considerando que a juicio del alto tribunal, no existe una razón de índole

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-600 de 21 de octubre de 1998, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

constitucional que justifique que el legislador limite la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales;

Que mediante Sentencia C-554 de 2007, la misma Corte Constitucional declaró inexecutable los apartes del artículo 63 de la Ley 99 de 1993 que consagraban la obligación de las Corporaciones Autónomas Regionales de remitir al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los actos administrativos expedidos en ejercicio del principio de rigor subsidiario con el fin de que este decidiera sobre la extensión de su vigencia;

Que en el fallo mencionado anteriormente, la Corte manifiesta que "...le corresponde al legislador dictar la normatividad básica nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales, dictar la normatividad complementaria propia de la región, departamento, distrito, municipio o territorio indígena respectivo, en desarrollo de la gestión de sus intereses y de acuerdo con sus condiciones y necesidades particulares";

Que el artículo 4º de la Carta Política, en tratándose define la excepción de inconstitucionalidad al señalar que "...En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales" (sic);

Que en el mismo sentido, la Ley 57 de 1887 en su artículo 5º ordena que "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella";

Que las disposiciones contenidas en el artículo 4º de la Resolución 1602 de 1995 y en la Resolución 927 de 1997 del Ministerio del Medio Ambiente, en las cuales se prevé que dicho Ministerio estudiaría los resultados de los estudios mencionados, y las propuestas de zonificación y de actividades, y procedería a dar los lineamientos y las directrices para el manejo de las diferentes áreas de manglar, no suponen someterlas a su aprobación tal como se entendió en su oportunidad, porque hacerlo así resulta lesivo de la autonomía constitucional deferida a las Corporaciones Autónomas Regionales, de acuerdo con los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional en los fallos antes mencionados, **por lo cual, esta Corporación procederá a inaplicar por inconstitucionales, al amparo de**

lo previsto en el artículo 4º de la Carta Política, las interpretaciones de la Resolución 1602 de 1995 que resultan contrarios a la Constitución Política, y por ello adoptará la propuesta de zonificación y actividades de los manglares que se anexa a esta resolución en ejercicio de las funciones que se han invocado para expedirla y con base en las orientaciones y directrices generales contenidas en diversos instrumentos que en este acto se mencionan y se abstendrá de someterla a aprobación o concepto alguno del referido Ministerio [...]
(Resaltado fuera de texto).

72. En primer orden, la Sala precisa que, si bien, la parte demandada citó el artículo 5.º de la Ley 57 de 15 de abril de 1887⁷⁰, aplicó la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4.º de la Constitución Política.

73. En segundo orden, se destaca que la parte demandada realizó un análisis comparativo respecto de las sentencias de constitucionalidad y no manifestó la incompatibilidad del artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1995 y de la Resolución núm. 927 de 1997 con una **norma específica** prevista en la Constitución Política. En efecto, para fundamentar la excepción de inconstitucionalidad acudió a una **interpretación** de algunas tesis jurisprudenciales sobre la autonomía de las corporaciones autónomas regionales en casos que **no están relacionados con la zonificación y actividades en los manglares**, como se expone a continuación.

74. En la sentencia C-994 de 2000⁷¹ el problema jurídico consistió en determinar si desconoce o no la autonomía de las corporaciones autónomas regionales que la ley exija que cualquier modificación de su **planta de personal** sea autorizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. En esa oportunidad, la Corte Constitucional estudió la autonomía de esas entidades respecto a su estructura organizacional, así como el principio de publicidad y el deber de motivación de las reformas de la planta de personal.

75. La Corte Constitucional, en la sentencia C-894 de 2003⁷², se centró en determinar si la facultad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para

⁷⁰ Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-994 de 2 de agosto de 2000, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

⁷² Corte Constitucional, sentencia C-894 de 7 octubre de 2003, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

resolver la apelación contra los actos mediante los cuales las corporaciones autónomas regionales deciden las solicitudes de licencias ambientales dentro de su competencia implica una limitación inconstitucional de su autonomía; en este contexto, estudió las características de la autonomía de esas entidades, las licencias ambientales y la protección del medio ambiente, así como las atribuciones del Gobierno Nacional en relación con la competencia de las corporaciones autónomas regionales para expedir licencias ambientales y concluyó que la protección del ambiente se encuentra garantizado suficientemente sin necesidad de limitar la autonomía de esas autoridades regionales.

76. En la sentencia C-554 de 2007⁷³ se resolvieron problemas jurídicos relacionados con: i) la procedencia del **recurso de apelación contra los actos administrativos que expiden las corporaciones autónomas regionales**, el cual debe tramitarse ante la autoridad superior del Sistema Nacional Ambiental y la vigencia transitoria de dichos actos, hasta cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida sobre la conveniencia de prorrogarlos o de otorgarles carácter permanente; y ii) la aplicación del principio de rigor subsidiario, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 99.

77. En este contexto, la Corte Constitucional estudió los principios del Estado Unitario, así como la autonomía de las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales en materia ambiental y concluyó que la apelación de los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales regionales o locales en desarrollo del principio de rigor subsidiario limita la autonomía sin una justificación razonable.

78. La Corte Constitucional, en las sentencias indicadas *supra*, desarrolló el concepto de autonomía de las corporaciones autónomas regionales en el marco de los problemas jurídicos que plantearon las demandadas de inconstitucionalidad, los cuales no estaban relacionados con la zonificación de los manglares.

79. En este orden de ideas, la parte demandada omitió la carga de realizar un análisis respecto de la incompatibilidad o contradicción de las resoluciones números 1602 de 1996 y 927 de 1997 con la **Constitución Política**, con el objeto de desvirtuar su presunción de constitucionalidad. Además, no es posible inferir la

⁷³ Corte Constitucional, sentencia C-554 de 25 de julio de 2007, M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería

infracción manifiesta de las disposiciones constitucionales con el fundamento de la excepción de inconstitucionalidad expuesto en el acto administrativo acusado.

80. En conclusión, la parte demandada aplicó indebidamente la excepción de inconstitucionalidad.

81. Ahora bien, atendiendo los cargos de la demanda y los argumentos de la contestación de la demanda, la Sala estudiará las características de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales para reglamentar los asuntos que tienen a cargo, en el marco de su competencia constitucional y legal.

Desconocimiento de las funciones de las autoridades ambientales: competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la autonomía de las corporaciones autónomas regionales

82. La parte demandante sostuvo que el Ministerio del Medio Ambiente debía intervenir en la aprobación del acto administrativo acusado, teniendo en cuenta que esa entidad tiene a cargo los lineamientos y directrices para el manejo de los manglares en Colombia.

83. En contraste, la parte demandada manifestó que el acto administrativo acusado tiene por objeto la administración y manejo de los recursos naturales, lo cual está a cargo de las corporaciones autónomas regionales; a su juicio, este no puede estar sujeto a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente en la medida en que la ley le asignó a esta última entidad “[...] *unas puntuales funciones de administración que están referidas a la expedición de licencias ambientales en los casos en los que así se señala. No cabe dentro de estas funciones las de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en casos diferentes de los que la ley indique, ni mucho menos la de aprobar los actos de administración que deben producir de manera autónoma otras autoridades [...]*”⁷⁴.

84. Sobre el particular, la Sala destaca que el numeral 7.º del artículo 150 de la Constitución Política prevé que le corresponde al Congreso de la República, por medio de la ley, reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un **régimen de autonomía**.

⁷⁴ Cfr. Folio 24 cuaderno 2

85. El artículo 23 de la Ley 99 dispone que las corporaciones autónomas regionales 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 conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargadas 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.**

86. El artículo 30 *ibídem* establece que las corporaciones autónomas regionales tienen por objeto **la ejecución** de las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y los 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

87. Los numerales 2.º y 30.º del artículo 31 de la Ley 99 prevén que las corporaciones autónomas regionales ejercen 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 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** y tienen a cargo las competencias que estaban atribuidas a otras autoridades en materia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, mientras no sean contrarias a las otorgadas constitucionalmente a las entidades territoriales o a las facultades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

88. Ahora bien, el artículo 4.º *ibídem* señala que el Sistema Nacional Ambiental es el conjunto de orientaciones, **normas**, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales; está integrado por los siguientes componentes: i) los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Política, en la Ley 99 y en la normativa ambiental que la desarrolle; ii) la normativa en materia ambiental; iii) las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental; iv) las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental; v) las fuentes y recursos económicos para el manejo y la

recuperación del medio ambiente; y vi) las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

89. El párrafo de la norma *ídem* dispone que para “[...] todos los efectos **la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA**, seguirá el siguiente orden descendente: *Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios [...]*” (Resaltado fuera de texto).

90. En consecuencia, las reglas que dicten las entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, deben respetar el carácter superior y la preminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía.

91. En síntesis, las corporaciones autónomas regionales, si bien, gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales, legales y reglamentarias, forman parte de un ordenamiento ambiental jerarquizado que tiene por objeto la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y se fundamenta en que la biodiversidad del país es un patrimonio nacional y de interés de la humanidad⁷⁵.

92. En virtud de lo anterior, las corporaciones autónomas regionales, cuando expiden regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción, deben atender y sujetarse a las normas de carácter superior con el objeto de garantizar la coherencia y armonía normativa, en el marco de los principios que inspiran al Estado de Social de Derecho.

93. La autonomía de las corporaciones autónomas regionales no se identifica con la soberanía ni con la potestad de cumplir sus funciones de manera aislada, toda vez que esta es consecuencia de un poder derivado de autorregulación que debe ejercerse en el marco del ordenamiento jurídico colombiano y del Sistema Nacional Ambiental.

94. En este estado del estudio, se destaca que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene las funciones de expedir y actualizar el estatuto de

⁷⁵ Numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99

zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, así como fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas; regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas, y demás ecosistemas hídricos continentales.

95. Con fundamento en estas funciones, el entonces Ministerio del Medio Ambiente expidió las resoluciones números 1602 de 1995 y 020 de 1996, con el objeto de establecer algunas medidas dirigidas a garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia y previó un procedimiento para que las autoridades ambientales regionales realizaran estudios y propuestas de zonificación y actividades en esos ecosistemas.

96. Por lo tanto, la parte demandada debía someterse a esa normativa para expedir el acto administrativo acusado toda vez que fue expedida por una entidad de superior jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental.

Improcedencia de la aplicación de la cláusula general de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, prevista en el artículo 6.º de la Ley 99

97. La parte demandada manifestó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió las resoluciones números 1602 de 1995 y 020 de 1996 con fundamento en el artículo 6.º de la Ley 99, el cual, en su criterio, no era aplicable, comoquiera que la cláusula general de competencia radica en las corporaciones autónomas regionales, en materia de administración y manejo de los recursos naturales renovables, de conformidad con los artículos 317 de la Constitución Política y 33 de la Ley 99.

98. Sobre el particular, la Sala reitera, en primer orden, que la Resolución núm. 1602 de 1995 no fue expedida con fundamento en el artículo 6.º de la Ley 99, sino en las funciones previstas en los numerales 2.º, 12 y 24 del artículo 5.º de la Ley 99 y 128 del Decreto 1681 de 1978, las cuales están relacionadas con las medidas que debe adoptar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la sostenibilidad de los manglares.

99. En segundo orden, se destaca que la Resolución núm. 1602 de 1995 no desconoció que las corporaciones autónomas regionales administran el medio ambiente y los recursos naturales en su jurisdicción; por el contrario, con fundamento en esa función, estableció, a cargo de las autoridades ambientales regionales, la obligación de realizar los estudios sobre el estado de los manglares y las propuestas para la zonificación y realización de actividades.

100. Asimismo, la parte demandada afirmó que no era procedente la aprobación de los estudios de zonificación y actividades de los manglares porque esta función la deben llevar acabo autónomamente las corporaciones autónomas regionales. La Sala precisa que este argumento tampoco encuentra asidero jurídico porque los estudios sobre el estado de los manglares y la propuesta de zonificación y realización de actividades están sujetos a unos términos de referencia que estableció el Ministerio del Medio Ambiente mediante las resoluciones números 924 de 1997 y 233 de 29 de marzo de 1999.

101. Los estudios y la propuesta de zonificación y actividades de los manglares corresponden a una competencia que les asignó el Ministerio del Medio Ambiente a las corporaciones autónomas regionales, respecto de la cual fijó los parámetros para su ejercicio. Por ello, su aprobación no corresponde a un control de tutela, sino a la verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa general, en el marco de las funciones de dirigir y coordinar el proceso de planificación y ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, así como de regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas, y demás ecosistemas hídricos continentales, de conformidad con los numerales 4.º y 24 de la Ley 99.

102. Por las razones expuestas no están llamados a prosperar los argumentos estudiados en este acápite.

Desconocimiento de las normas de carácter general: Requisitos previstos en el artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1995 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente

103. Como se explicó en el acápite denominado “*Marco normativo vigente sobre la protección de los manglares cuando se expidió el acto administrativo acusado*”, la Resolución núm. 1602 de 1995, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, tenía por objeto establecer medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia.

104. El artículo 4.º *ibídem*, sobre los estudios y las propuestas de zonificación, preveía lo siguiente:

“[...] Artículo 4: Estudios y propuestas de zonificación. El Ministerio del Medio Ambiente remitirá los términos de referencia a las autoridades ambientales Regionales en cuya jurisdicción se encuentren áreas de manglar, para que éstas realicen y presenten al Ministerio, en un término de dieciocho (18) meses contados a partir de la recepción de los términos de referencia, estudios sobre el estado de los manglares en el territorio de su competente y sobre las actividades tradicionales comunitarias de aprovechamiento forestal, dándose prioridad a éste último. Las autoridades procederán a elaborar propuestas para la zonificación y realización de actividades, para lo cual el Ministerio entregará unos términos de referencia y aportará los resultados de los estudios que haya adelantado sobre el manglar, así como la información secundaria disponible.

El Ministerio del Medio Ambiente apoyará a las autoridades ambientales Regionales en la asignación de recursos, para que éstas cumplan con los estudios y las propuestas en mención. El Ministerio del Medio Ambiente estudiará los resultados de los estudios anteriormente mencionados, y las propuestas de zonificación y de actividades, y procederá a dar los lineamientos y las directrices para el manejo de las diferentes áreas de manglar.

Parágrafo 1: *Las propuestas de las autoridades ambientales regionales deberán incluir planes para la restauración del manglar.*

Parágrafo 2: Si el Ministerio del Medio Ambiente o las autoridades ambientales regionales determinan que las actividades ancestrales de aprovechamiento forestal no son sostenibles, estas entidades propenderán por la obtención de los recursos necesarios para implementar actividades económicas alternativas acordes con la identidad étnica, cultural y socioeconómica de las comunidades indígenas y negras.

Parágrafo 3: Las autoridades ambientales regionales en cuya jurisdicción se encuentren áreas de manglar deberán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación de la presente Resolución, divulgar el contenido de la misma a las autoridades locales, la comunidad y el sector privado [...]”.

105. El artículo 2.º de la Resolución núm. 020 de 1997, por medio de la cual el Ministerio del Medio Ambiente aclaró la Resolución núm. 1602 de 1995, establecía:

[...] Artículo 2: El artículo Tercero quedará así: Permítase el aprovechamiento forestal persistente del manglar en áreas forestales productoras, una vez el Ministerio del Medio Ambiente apruebe la zonificación de las áreas del manglar, elaborada por las Corporaciones Autónomas Regionales, a las cuales hace referencia el artículo cuarto de esta resolución.

Los permisos para el aprovechamiento no doméstico del mangle expedidos, conforme a las normas vigentes existentes con anterioridad a la presente Resolución, continuarán vigentes, pero la autoridad ambiental competente deberá exigir a los titulares de los permisos, mediante providencia motivada, la presentación de Planes de Manejo Forestal. Los permisos que se encuentren en trámite a la fecha de expedición de la presente Resolución, continuarán con el procedimiento dispuesto en las normas vigentes, pero la autoridad ambiental competente deberá exigir, para su expedición, la presentación de planes de manejo forestal.

Parágrafo Transitorio 1: La autoridad ambiental competente podrá autorizar el aprovechamiento del mangle para la obtención de beneficios comerciales de carbón y de leña, en áreas de manglar excluidas de veda, solamente para los grupos tradicionalmente asentados en esas áreas o sus vecindades. Este

aprovechamiento se podrá realizar por parte de las comunidades, en áreas forestales productoras que serán delimitadas por la autoridad ambiental y para desarrollarse se requerirán los permisos exigidos por la ley. El aprovechamiento podrá persistir siempre y cuando los estudios a que se refiere el artículo cuarto, demuestre[n] que es sostenible.

Parágrafo Transitorio 2: Hasta tanto se aprueben los planes de zonificación a los cuales hace referencia el artículo cuarto de esta Resolución, los particulares que pretendan adelantar aprovechamiento forestal persistente, podrán solicitar el permiso ante la Corporación Autónoma Regional competente, previa presentación de un plan de manejo forestal, el cual deberá contar con un concepto previo del Ministerio del Medio Ambiente [...] (Resaltado fuera de texto).

106. El artículo transitorio de la Resolución núm. 020 de 1996 señalaba:

*“[...] Artículo Transitorio: Todas las obras, industrias o actividades que utilicen manglar, sus productos o recursos y que se pretendan **adelantar antes de la aprobación, por parte del Ministerio del Medio Ambiente, de la zonificación al cual hace referencia el artículo 4 de la Resolución No. 1602 del 21 de diciembre de 1995,** deberán presentar, dentro de los estudios ambientales que requieran para la obtención de la licencia ambiental, permisos o concesiones o autorizaciones, un plan de manejo ambiental, el cual deberá ser aprobado previamente por el Ministerio del Medio Ambiente [...]* (Resaltado fuera de texto).

107. De conformidad con las normas citadas *supra*, las autoridades ambientales regionales tenían la obligación de realizar y presentar ante el Ministerio del Medio Ambiente estudios sobre el estado de los manglares en su jurisdicción y las actividades tradicionales comunitarias de aprovechamiento forestal, con base en los términos de referencia que elaborara esa última entidad.

108. Además, por una parte, las autoridades ambientales regionales debían elaborar las propuestas para la zonificación y realización de actividades. Y, por la otra, el Ministerio del Medio Ambiente tenía la obligación de **estudiar** los resultados de los estudios, así como las propuestas de zonificación y actividades, **aprobar** estas últimas y **suministrar** los lineamientos y las directrices para el

manejo de las áreas de manglar. Este procedimiento se extiende a la modificación de la zonificación y la realización de actividades.

109. En cumplimiento de lo anterior, la parte demandada presentó ante el entonces Ministerio del Medio Ambiente los estudios y la zonificación correspondientes; en consecuencia, ese Ministerio, mediante la Resolución núm. 694 de 10 de julio de 2000, resolvió:

*“[...] Art. 1°. **Aprobar el estudio y la zonificación de las áreas de manglar del departamento de Bolívar, presentado por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, Cardique** a excepción de las zonas que se precisan a continuación, para las cuales la corporación deberá presentar los resultados de las actividades y los estudios ante este ministerio, conforme se determina en la parte motiva del presente acto administrativo:*

- 1. Zona de producción del delta del Canal del Dique.*
- 2. Zona especial de anillo vial.*
- 3. Zona interior de las áreas denominadas zona especial del anillo vial y zona de preservación de Arroyo Grande y Palmarito [...]”* (Resaltado fuera de texto).

110. La parte demandada presentó estudios nuevos y el Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución núm. 721 de 2002, aprobó *“[...] los estudios de Ajustes a la Zonificación de los Manglares del Departamento de Bolívar y de la Zonificación Definitiva de las Áreas de Manglar de los mismos, así como su caracterización y ordenación, la información adicional requerida mediante Resolución número 0694 de 2000 referente al establecimiento de las parcelas de investigación para el aprovechamiento forestal, los términos de referencia para la elaboración de un plan de manejo para la instalación y monitoreo de parcelas de investigación sobre el aprovechamiento forestal del mangle, los términos de referencia para el plan de manejo de la zona de recuperación Manzanillo del Mar - Galerazamba y el diagnóstico y la zonificación para los ecosistemas de manglar presentes en la zona interior de las áreas denominadas zona especial del anillo vial y zona de preservación de Arroyo Grande y Palmarito, presentados por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, Cardique; lo anterior de conformidad con los estudios denominados "Ajustes a la Zonificación de los Manglares del Departamento de Bolívar de octubre de 2001", y "Zonificación*

Definitiva de las áreas de Manglares del Departamento de Bolívar para la Conservación y el Manejo Sostenible" [...].

111. Sin embargo, la parte demandada identificó la necesidad de actualizar y modificar los estudios y la propuesta de zonificación y las actividades de los manglares de su jurisdicción; en consecuencia, mediante el acto administrativo acusado, adoptó “[...] *la modificación de los estudios de zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de CARDIQUE y los lineamientos de manejo de los mismos [...]*”⁷⁶, sin la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente porque consideró que el artículo 4.º de la Resolución núm. 1602 de 1995 es inconstitucional.

112. De acuerdo con lo expuesto en los acápites anteriores, la parte demandada aplicó indebidamente la excepción de inconstitucionalidad porque, por una parte, realizó una interpretación de varias sentencias proferidas por la Corte Constitucional que no estaban relacionadas con la autonomía de las corporaciones autónomas regionales sobre la zonificación de los manglares y, por la otra, la violación de la Constitución Política no es manifiesta toda vez que esas entidades, por disposición legal, deben estar sometidas a las normas que profiera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

113. En atención a que la modificación de los estudios de zonificación y de las actividades de los manglares no fue sometida a la aprobación del entonces Ministerio del Medio Ambiente, el acto administrativo acusado fue expedido de forma irregular; en consecuencia, debe declararse su nulidad.

114. Ahora bien, los artículos tercero a sexto del acto administrativo acusado regulan los lineamientos de manejo de los manglares en la jurisdicción de la parte demandada, los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, así como la articulación con otros instrumentos de planificación y manejo ambiental del territorio y el régimen de uso y aprovechamiento de los recursos existentes en las áreas de manglar adoptadas. Estos temas están relacionados directa e inescindiblemente con los estudios de zonificación y actividades de los manglares, en consecuencia, la nulidad afecta los artículos indicados *supra*.

⁷⁶ Cfr. Folio 27

115. La Sala precisa que la causal de nulidad que se configuró no se refiere a la falta de competencia porque las corporaciones autónomas regionales tienen la función, en el marco de la Resolución 1602 de 1995, de elaborar las propuestas para la zonificación y realización de actividades; en el caso *sub examine*, el vicio de nulidad se configuró comoquiera que la parte demandada omitió someter a aprobación de la autoridad competente las propuestas para la zonificación y la realización de actividades, lo cual está relacionado con la causal de nulidad de expedición irregular.

Desconocimiento de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las corporaciones autónomas regionales

116. La Sala considera que es necesario señalar que en nuestro ordenamiento jurídico se han desarrollado en torno a las decisiones judiciales, entre otras, las figuras jurisprudenciales denominadas antecedente y precedente jurisprudencial.

117. En primer orden, el precedente jurisprudencial tiene por objeto asegurar la eficacia de los principios y derechos fundamentales a la igualdad, a la buena fe, a la seguridad jurídica y a la confianza legítima que, a su vez, garantizan la protección del debido proceso y el acceso efectivo a la Administración de Justicia.

118. Lo anterior encuentra su fundamento en el criterio desarrollado por la Corte Constitucional⁷⁷, según el cual la actividad interpretativa que se realiza en virtud del principio de la autonomía judicial está supeditada al respeto del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, lo que supone, necesariamente que, en casos análogos, los funcionarios judiciales se encuentran atados en sus decisiones, por la regla jurisprudencial que, para el asunto concreto, se haya fijado por el funcionario de superior jerarquía (precedente vertical) o por el mismo juez (precedente horizontal).

119. Sin embargo, la misma Corte ha precisado que, salvo en materia constitucional, cuya doctrina es obligatoria⁷⁸, la regla del respeto del precedente no es absoluta, debido a que la interpretación judicial no puede tornarse inflexible

77 Sentencia T- 760A de 10 de octubre de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

78 Ver Corte Constitucional, sentencias C-083 de 1 de marzo de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-037 de 5 de febrero de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y SU-640 de 5 de noviembre de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

frente a la dinámica social, ni petrificarse o convertirse en el único criterio tendiente a resolver una situación concreta.

120. Lo anterior se traduce en el reconocimiento de un conjunto de supuestos en los cuales resulta legítimo apartarse del precedente judicial vigente, desarrollados jurisprudencialmente y recogidos en pronunciamientos anteriores de la Sala⁷⁹, a saber: i) la disanalogía o falta de semejanza estricta entre el caso que origina el precedente y el que se resuelve con posterioridad; ii) una transformación significativa de la situación social, política o económica en la que se debe aplicar la regla definida con anterioridad con fuerza de precedente; iii) un cambio en el orden constitucional o legal que sirvió de base a la toma de las decisiones adoptadas como precedentes; iv) la falta de claridad o consistencia en la jurisprudencia que debe ser tomada como referente; y, v) la consideración que esa jurisprudencia resulta errónea, por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico.

121. En efecto, la Sala⁸⁰ ha reconocido que, *“en los eventos referidos, el juez que se separa del precedente asume una especial carga de argumentación, en virtud de la cual debe exponer, de manera clara, razonada y completa, las razones en las que fundamenta el cambio de posición jurisprudencial”*⁸¹, para lo cual resulta obligatorio referirse a este –al precedente-, analizarlo respecto del caso concreto y fundamentar con suficiencia los motivos y las normas en que se sustenta la decisión de apartarse.

122. Por último, debe hacerse énfasis, en que la labor judicial que llevan a cabo los órganos de cierre como lo son: la i) Corte Constitucional, ii) el Consejo de Estado y iii) la Corte Suprema de Justicia, cuando establecen o fijan el alcance de una disposición normativa, **crean reglas y sub reglas jurisprudenciales**, que deben ser tenidas en cuenta por todos los jueces, al momento de resolver los casos concretos.

123. En segundo orden, la Corte Constitucional ha considerado que el antecedente jurisprudencial es una decisión que contiene similitudes fácticas con

79 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 13 de marzo de 2013, C.P. Guillermo Vargas Ayala, número único de radicación: 11001-03-15-000-2012-02074-00.

80 *Ibidem*.

81 Corte Constitucional, Sentencias T-1625 de 23 de noviembre de 2000, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y T-161 de 8 de marzo de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

otro caso y desarrolla o expone algunos puntos de derecho que orientan al juez. En efecto, a diferencia de los precedentes jurisprudenciales, los antecedentes jurisprudenciales tienen un carácter **orientador**. Sobre el particular, esa Corporación precisó en la sentencia T-011 de 2017:

“[...] En relación con el defecto sustantivo por el desconocimiento del precedente judicial, es pertinente tener en cuenta la diferencia que se estableció en la sentencia T-102 de 2014 entre precedente y antecedente.

*El **antecedente** se refiere a una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de Derecho (e.g. conceptos, interpretaciones de preceptos legales, etc.) que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio. Por tanto, los antecedentes tienen un carácter orientador, lo que no significa (a) que no deban ser tenidos en cuenta por el juez a la hora de fallar, y (b) que lo eximan del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad.*

Tal concepto fue abordado en la sentencia T-292 de 2006, en la cual la Corte determinó si podía entenderse como precedente cualquier decisión previa que se haya fijado en la materia, con anterioridad al caso en estudio. En ese sentido indicó:

“La respuesta a esta inquietud es negativa por varias razones. La primera, es que no todo lo que dice una sentencia es pertinente para la definición de un caso posterior, como se ha visto (vgr. la ratio es diferente al obiter dicta). La segunda, es que aunque se identifique adecuadamente la ratio decidendi de una sentencia, resulta perentorio establecer para su aplicabilidad, tanto en las sentencias de constitucionalidad como en las de tutela, qué es aquello que controla la sentencia, o sea cuál es el contenido específico de la ratio. En otras palabras, si aplica tal ratio decidendi para la resolución del problema jurídico en estudio o no”.

De otra parte, “**el precedente**, por regla general, es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.”⁸².

Esta noción ha sido adoptada en la sentencia T-794 de 2011, en la que la Corte indicó cuando se está ante una decisión que constituye precedente:

“(i) la ratio decidendi de la sentencia que se evalúa como precedente, presenta una regla judicial relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) se trata de un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante y (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia son semejantes o plantean un punto de derecho semejante al que se debe resolver posteriormente” [...]”⁸³.

Caso concreto respecto del desconocimiento de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las corporaciones autónomas regionales

124. La parte demandante se refirió a las sentencias proferidas por la Corte Constitucional que citó la parte demandada en el acto administrativo acusado y concluyó que esta “[...] sobrepasó el alcance de la jurisprudencia en materia de autonomía de estas entidades y desconoció las normas vigentes dentro el ordenamiento jurídico colombiano en materia ambiental, especialmente la Resolución N° 1602 de 1995 y las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [...]”⁸⁴.

125. De acuerdo con lo expuesto en esta providencia, en el acápite denominado “*Indebida aplicación de la excepción de inconstitucionalidad*”, la parte demandada, en el acto administrativo acusado, se refirió a varias sentencias proferidas por la Corte Constitucional sobre la autonomía de las corporaciones autónomas

⁸² Sentencia T-102 de 2014.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia T-011 de 20 de enero de 2017, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos

⁸⁴ Cfr. Folio 12

regionales; sin embargo, estas no estudiaron ese tema **respecto a la zonificación y actividades en los manglares.**

126. La parte demandada, cuando aplicó la excepción de inconstitucionalidad, tenía la carga de precisar la norma constitucional violada por las resoluciones números 1602 de 1996 y 927 de 1927; sin embargo, se limitó a interpretar algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las corporaciones autónomas que no estaban relacionadas directamente con el tema objeto de la regulación y no desvirtuó la presunción de constitucionalidad de las resoluciones indicadas *supra*.

127. Por lo tanto, el cargo estudiado en este acápite tiene vocación de prosperidad.

128. Ahora bien, la parte demandada manifestó que “[...] *no hay en la demanda una sola precisión de cómo el acto expedido por CARDIQUE adoptó medidas menos rigurosas que las expedidas por el Ministerio, de manera que se pueda asegurar que no se aplicó el principio de rigor subsidiario que, desde luego, no se expresa en el acatamiento un aparte abiertamente inconstitucional de una resolución Ministerial. No se indica cómo es que, contra la evidencia del contenido de la resolución, no se complementan ni adicionan las normas nacionales [...]*”⁸⁵. Para fundamentar este argumento, aportó un disco compacto que contiene los documentos denominados: i) “*Cuadro resumen zonificación existente*”; ii) “*Cuadros comparativos nueva zonificación*”; iii) “*Documento zonificación*”; y iv) “*Zonificación manglar en jpg*”.

129. Sobre el particular, la Sala considera que no es relevante si el acto administrativo acusado cumplió con el principio de rigor subsidiario toda vez que resultó probado que este se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular, según lo expuesto en los acápites anteriores.

Desconocimiento de los principios generales ambientales

130. La parte demandante manifestó que el acto administrativo acusado desconoció el numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99, según el cual, la

⁸⁵ Cfr. Folio 30

biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser **protegida prioritariamente y aprovechada de forma sostenible**.

131. Las medidas de protección de la biodiversidad, en los términos del principio referido, pueden estar relacionadas con la expedición de normas dirigidas a exigir el cumplimiento de requisitos para prevenir o evitar que la explotación de los recursos naturales y del medio ambiente genere un impacto irreversible.

132. En cumplimiento de lo anterior, la Resolución núm. 1602 de 1995 fue expedida para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia. En su parte considerativa se destacó la necesidad de adoptar una regulación especial que permitiera proteger los manglares toda vez que su explotación ha generado impactos ambientales negativos, en los siguientes términos:

“[...] Que el artículo 128 inciso 1o. del Decreto 1681 de 1978 ordena declarar dignos de protección a los manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos. La función de prohibir, restringir o condicionar el desarrollo de actividades que puedan producir deterioro del ambiente acuático de los recursos hidrobiológicos. La función de prohibir, restringir o condicionar el desarrollo de actividades que puedan producir deterioro del ambiente acuático de los recursos hidrobiológicos corresponde, según el artículo 5 parágrafo 2 de la Ley 99 de 1993, al Ministerio del Medio Ambiente.

Que en la actualidad los manglares de Colombia están siendo intervenidos por acciones humanas en forma negativa debido a que son rellenados con tierra, escombros y otros materiales, y son objeto de talas indiscriminadas; que en muchos casos los manglares son utilizados como destino final de vertimientos industriales, humanos y agropecuarios; que según estudios científicos recientes, si en Colombia se continúa destruyendo el manglar al ritmo actual, en unos cuarenta (40) años este recurso natural desaparecerá en la totalidad del territorio nacional; y que en extensas áreas de la Costa Atlántica el manglar ha desaparecido por la acción humana [...].”

133. En efecto, el acto administrativo citado *supra* fue expedido con el objeto de proteger los manglares y garantizar su sostenibilidad, teniendo en cuenta que estos son vitales para la biodiversidad porque aportan nutrientes al medio marino

que constituyen la base de la productividad primaria fundamental en la cadena alimenticia del océano, son básicos para la conservación de la línea litoral, en la medida en que evitan la erosión que producen las corrientes y las olas que golpean la costa y cumplen una función filtradora de las cargas orgánicas provenientes de fuentes terrestres, que en la ausencia de este recurso causarían perjuicios graves sobre la vida marina⁸⁶.

134. La aprobación del estudio y zonificación de las áreas de manglar y actividades suponen un control sobre el manejo de este recurso que garantiza su conservación, en el marco de los principios generales ambientales; en consecuencia, la inaplicación de la Resolución núm. 1602 de 1995 conlleva al desconocimiento del numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99 porque las medidas de protección no se agotan con la expedición de las normas, sino que estas exigen que las autoridades cumplan esas disposiciones.

135. En síntesis, si una autoridad incumple una norma expedida en desarrollo del numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99, desconoce la protección prioritaria y especial que el ordenamiento jurídico estableció para garantizar la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible, como ocurrió en el caso *sub examine*.

136. Aunque la parte demandada sostiene que el acto administrativo acusado es “mejor” y más específico que la anterior regulación, esta circunstancia debe ser objeto de estudio por la autoridad competente, en el marco del procedimiento establecido para el efecto, toda vez que los ajustes a la zonificación de los manglares y la zonificación definitiva de estas áreas, así como su caracterización y ordenación tienen un carácter técnico que exige la realización de estudios especiales y un control para evitar la adopción de decisiones que afecten su sostenibilidad.

137. En consecuencia, en atención a que la parte demandada no cumplió la normativa establecida para la protección de los manglares, la Sala considera que desconoció el principio general ambiental previsto en el numeral 2.º del artículo 1.º de la Ley 99.

⁸⁶ Parte considerativa de la Resolución núm. 1602 de 1995.

Caso concreto respecto del cargo de desconocimiento del Convenio sobre Biodiversidad biológica

138. El numeral 4.º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo prevé que en las demandas de nulidad debe indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación, lo cual le otorga elementos concretos al juez para “[...] realizar un juicio capaz de fundamentar una decisión que merezca los efectos de cosa juzgada con carácter erga omnes que son inherentes a sus determinaciones proferidas en sede de anulación [...]”⁸⁷.

139. La parte demandante manifestó que el acto administrativo acusado desconoció el Convenio sobre Biodiversidad Biológica; sin embargo, no explicó las razones de este cargo.

140. Por lo tanto, la Sala se encuentra relevada de hacer el estudio sobre la violación del Convenio sobre Biodiversidad Biológica.

Conclusiones de la Sala

141. En el caso *sub examine*, la excepción de inconstitucionalidad es una motivación del acto administrativo acusado; en este orden de ideas, en la demanda no se solicitó la aplicación de esta figura jurídica. En consecuencia, la Sala no hará una referencia expresa a la excepción de inconstitucionalidad en la parte resolutive de esta sentencia.

142. En síntesis, la Sala considera que la parte demandada aplicó indebidamente la excepción de inconstitucionalidad respecto de la Resolución núm. 1602 de 1995 porque la violación de la Constitución Política no es manifiesta.

143. Teniendo en cuenta que el artículo 4.º de la Resolución 1602 de 1997 y la Resolución núm. 020 de 1996 se encontraban vigentes para la fecha en que se expidió el acto administrativo acusado y este no atendió el procedimiento previsto en esa normativa, debe declararse su nulidad por expedición irregular y violación principios generales ambientales.

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 5 de mayo de 2016; C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala; núm. único de radicación: 25000-23-24-000-2010-00260-01

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

III. RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución núm. 0176 de 28 de febrero de 2008, *“Por la cual se adopta la modificación a los estudios de zonificación y actividades de los manglares de la jurisdicción de CARDIQUE y los lineamientos de manejo de los mismos, y se definen unas determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción”*, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, que, una vez en firme esta sentencia, archive el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SANCHÉZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado