



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente : - Augusto Trejos Jaramillo

Santafé de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Radicación número : 1101.

Referencia : Bienes baldíos. Entidad competente para administrarlos cuando hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El señor Ministro del Medio Ambiente, después de describir las disposiciones que han regulado jurídicamente el manejo de las Islas del Rosario consulta a la Sala, en los siguientes términos, sobre la entidad competente para administraras:

“ ¿ De acuerdo con las disposiciones vigentes, a qué entidad corresponde la administración de las Islas del Rosario y en particular, la celebración de los contratos relativos a la administración de estos bienes, en la medida en que dichas islas tienen el carácter de baldíos reservados de la Nación, no son enajenables de acuerdo con el artículo 107 del Código Fiscal, y al mismo tiempo, salvo las expresamente mencionadas en el Parágrafo 1o. del Acuerdo No. 93 del 15 de diciembre de 1987 de la Junta Directiva del INDERENA, modificado por la Resolución No. 1425 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente, las mismas no forman parte del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo? ”.



Tesoro. Se excluyeron de la zona realindada los demás globos de terreno comprendidos por todas las islas del área.

El Ministerio del Medio Ambiente, por Resolución 1425 de 1996, realindó el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo. Previó que dentro de su jurisdicción quedaba comprendida el área territorial de la Isla del Rosario, sus islotes adyacentes y el área territorial de la Isla del Tesoro ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, así como la zona territorial de las Islas Maravilla y Mangle en el Archipiélago de San Bernardo. De nuevo fueron excluidos los globos de terreno ubicados dentro de los límites de la zona realindada.

De lo anterior se colige que algunas de las Islas que integran las denominadas Islas del Rosario, como son la Isla del Rosario y sus islotes adyacentes y la Isla del Tesoro, quedan comprendidas dentro de la jurisdicción del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo. Otras, por el contrario, no forman parte de dicha zona y por tanto están sometidas a una reglamentación diferente.

II. Consideraciones.

A) La Constitución de 1991: El medio ambiente y los recursos naturales.

Varias son las normas que el Constituyente de 1991 quiso concretar sobre este tema, en el nuevo ordenamiento superior. Así, el artículo 8º establece como obligación del Estado

proteger las riquezas culturales y naturales de la nación; el 58 - inciso



El medio ambiente, como derecho constitucional, le da al Estado facultades de intervención en la comunidad civil y se convierte en factor limitante de las libertades individuales, de las económicas, de la de empresa, de la de tránsito y de otras establecidas constitucionalmente.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (decreto 2811 de 1974), en los artículos 327 y 328, define el sistema de parques nacionales como "el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías..." tales como "... parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque".

De la anterior definición se deduce que los parques nacionales configuran un tipo específico de reserva, la que a su vez está constituida por diferentes clases de áreas con diversas destinaciones.

Este mismo Código en su artículo 330 preceptúa que, de acuerdo con las condiciones del sistema, en los casos de parques nacionales, reservas naturales, áreas naturales únicas, santuarios de flora y santuarios de fauna, podrán determinarse zonas amortiguadoras en la periferia, con el fin de atenuar perturbaciones que pueda causar la acción humana. Y agrega que en esas zonas podrán imponerse restricciones y limitaciones al dominio.



“El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá delegar en otros organismos de derecho público, preferencialmente del sector agropecuario, funciones de las que le estén encomendadas, cuando ello le pareciere conveniente para asegurar la mejor ejecución de sus atribuciones.

La delegación de las funciones del Instituto requiere la aprobación de la Junta Directiva, con el voto favorable del Ministro de Agricultura. En virtud de la delegación que de una de sus funciones haga el Instituto, la entidad delegataria adquiere las facultades y poderes que en relación con ella le atribuye la presente ley al INCORA y queda sometida a los requisitos y formalidades prescritos para éste.

No serán delegables las funciones relacionadas con la adquisición y la adjudicación de tierras, así como las de adelantar los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y deslinde de tierras. Cualquiera sea la forma que se adopte para la delegación de funciones, el Instituto podrá reasumir de plano y en cualquier momento la atribución delegada”. (Destaca la Sala en negrillas).

C) Análisis normativo.

En términos generales, en el manejo de las Islas que hacen parte del patrimonio nacional confluyen varias entidades y organismos gubernamentales, entre los cuales cabe destacar los siguientes: Ministerio del Medio Ambiente en cuanto le compete dictar la política ambiental con aplicación en todo el territorio nacional; Corporaciones Autónomas Regionales encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción, excepción hecha de las islas que hacen parte de un área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, caso en el cual su administración corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; Dirección General Marítima DIMAR toda vez que tiene jurisdicción, entre otras zonas, en las islas, islotes y Cayos, y posee la facultad de otorgar concesiones para el uso y goce las playas marítimas y de



amortiguadoras. Y observa con preocupación cómo, en contravía de los mandatos constitucionales, especialmente el del artículo 80 sobre conservación, restauración y sustitución de los recursos naturales, hay un ostensible descuido al respecto por parte de las autoridades nacionales encargadas de esos fines.

D) Naturaleza jurídica de los parques nacionales.

En sentencia C-649 de 1997, la Corte Constitucional retomó conceptos propios de su sentencia T-572/94, sobre las calidades de los bienes del Estado y recordó que “... la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público”.

Por eso, tal como lo califica el artículo 63 de la Constitución Nacional, ellos son inalienables, es decir no pueden ser negociados, vendidos, donados o permutados; inembargables ya que no admiten gravámenes hipotecarios, embargos o apremios e imprescriptibles lo que hace imperativa la defensa de su integridad frente a actos de usurpación realizados por particulares.

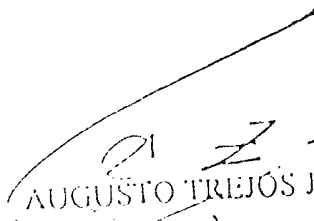
Recordó, además, la Corte Constitucional: “Al Estado corresponde el derecho y el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público. Si, además, esos bienes se ligan con la recreación (art. 52 C.P.), con la función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P.), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantía del desarrollo

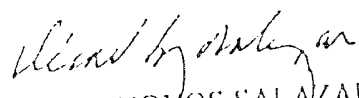


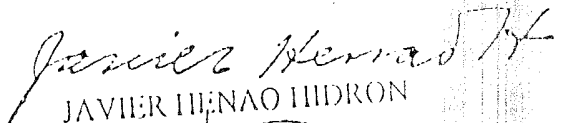

III. Se responde.


En el manejo de las Islas del Rosario que no integran el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo convergen distintas entidades. No obstante, la facultad de administrarlas -que incluye la celebración de convenios- corresponde al INCORA, en virtud de la calidad de baldíos reservados de la nación que poseen tales islas, atribución ésta que puede ser delegada en otro organismo de derecho público, para este caso el Ministerio del Medio Ambiente. La delegación, que deberá ser expresa y concreta, implicará que los convenios celebrados entre el Ministerio del Medio Ambiente y particulares, esté sujeta a las limitaciones de que se habla al final de la parte motiva.

Transcribese al señor Ministro del Medio Ambiente. Igualmente enviase copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.


AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
Presidente de la Sala


CESAR HOYOS SALAZAR


JAVIER HENAO HIDRON

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA


ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

