


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Dirección de Asuntos Marinos Costeros y de Recursos Acuáticos
Fecha (dd/mm/aa):	10/06/2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	Proyecto de Resolución “Por medio de la cual se adopta el Plan Maestro de Restauración Ecológica para la Bahía de Cartagena”.

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Bahía de Cartagena es un buen ejemplo de ecosistema costero donde confluyen múltiples actividades humanas representadas en procesos productivos, industriales, turísticos, asentamientos humanos entre otros, los cuales derivan en una problemática que ha conllevado al deterioro de la calidad ambiental.

En general se pueden detectar diferentes presiones antrópicas que están afectando las zonas marino-costeras, en donde la expansión urbana, el desarrollo de infraestructura portuaria, industrial y turística, junto con las prácticas no sostenibles de aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, son señaladas como las principales causas del deterioro.

Con relación a lo anterior, el numeral 5.1 de la primera orden de la Sentencia del Consejo de Estado con Radicado No. 13-001-23-33-000-2017-00987-01 del 21 de agosto de 2020, demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, demandados: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, dispuso:

“5.1. **ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la Dirección General Marítima, que adopten el **“Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena”**, con un horizonte de corto (1 a 3 años) y mediano plazo (5 años), de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.


Para el diseño y la adopción del mencionado plan se concede un término de seis (6) meses contados a partir del momento de la notificación de esta sentencia.

Para tal efecto, las aludidas entidades priorizarán las recomendaciones sugeridas en las pruebas citadas en el acápite VII.3.1 de esta decisión o en estudios actuales y determinarán la línea de acción de cada vigencia.

El Plan Maestro contendrá como mínimo los siguientes aspectos:

- i. Un programa de evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas que contemplara proyectos específicos para cada una de los factores causales identificados el apartado VII.3.1.2 de esta decisión.
- ii. Un programa de rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados, conservación de especies y biodiversidad marina.
- iii. Un programa de conservación de áreas marinas y costeras protegidas (Actualización de la zonificación de los manglares de la bahía de Cartagena, Implementación del plan de manejo del área marina protegida “archipiélagos del rosario y san Bernardo (AMP-ARSB) 2013-2023 en el sector 4- península de barú, zona costera continental, protección de ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos).
- iv. Un programa de educación y uso sostenible.
- v. Un programa preventivo de evaluación de sistemas de información.
- vi. Un programa de Gestión Estratégica de los intereses marítimos (...).”

En consecuencia, en el marco de la Sentencia del Consejo de Estado (con Radicado No. 13-001-23-33-000-2017-00987-01 del 21 de agosto de 2020), que, en la orden antes citada, ordenó el diseño y adopción de un Plan Maestro para la Restauración Ecológica

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

para la Bahía de Cartagena, se tiene que bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como cabeza del Sector Ambiente se han tomado una serie de acciones tendientes a dar cabal cumplimiento a lo allí ordenado. De forma sucinta, se hace pertinente indicar que desde que fue proferido el fallo en segunda instancia se logró la construcción de un diagnóstico para el diseño y adopción del Plan Maestro para la Restauración Ecológica de la Bahía de Cartagena, se organizó una propuesta de tabla de contenido para cada programa que debía contener el Plan Maestro, y se desarrolló el proceso de construcción metodológica del mismo.

Es importante mencionar que el gran esfuerzo realizado por todas las entidades accionadas (a las que se refiere el numeral 5.1 de la primera orden del fallo en referencia CARDIQUE, Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, Establecimiento Público Ambiental - EPA Cartagena y DIMAR), más las otras que se sumaron al proceso por afinidad o competencia, han generado grandes resultados que permiten, hoy día, contar con la construcción del Plan Maestro para la Restauración Ecológica de la Bahía de Cartagena.

Este plan representa una herramienta fundamental que, con un enfoque holístico, permite el trabajo interinstitucional articulado, entre la administración local, las autoridades ambientales, la autoridad marítima y las comunidades asentadas en el área de la bahía de Cartagena, de forma participativa y mediante la unidad de criterio en el desarrollo de las acciones.

El Plan Maestro de Restauración Ecológica de la Bahía de Cartagena contiene medidas, acciones y proyectos que asisten en la recuperación y restauración de los ecosistemas allí presentes, velando por la mitigación de los factores tensionantes presentes en el sistema, propendiendo por la armonización entre actores estratégicos y sostenibilidad de las actividades, redundando en beneficios a todas las partes interesadas, en especial a las comunidades allí asentadas.


A lo largo de los seis (6) programas planteados en el plan atendiendo a lo dispuesto en el numeral 5.1 de la primera orden del fallo del Consejo de Estado, se consideran y se identifican acciones para abordar las distintas problemáticas presentes en la Bahía de Cartagena, buscando como objetivo final no sólo la restauración, sino la proposición de programas preventivos, de gestión estratégica y un esquema de gobernanza viable que garantice la ejecución operativa, la toma de decisiones y la participación comunitaria en la recuperación continua de los sistemas naturales de la bahía de Cartagena.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación se refiere a la Bahía de Cartagena delimitada en el mismo documento del Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena, esto corresponde a la delimitación definida por 7 criterios técnicos: (1) Espejo de Agua de la bahía de Cartagena, (2) Los cuerpos de agua lenticos aledaños a la bahía de Cartagena: la laguna de San Lázaro, el Caño Bzurto, la Ciénaga de las Quintas, Ciénaga Honda y Ciénaga Coquito, (3) Red de Drenajes y Canales, correspondientes a las categorías sencillos y dobles tomados del POMCA y del Plan Maestro de Drenajes, (4) Canal del Dique: Delimitado hasta su primera bifurcación aguas arriba del caño Matunilla, por ser el tramo con mayor influencia sobre la bahía de Cartagena, (5) POT: El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Cartagena, considerando los usos que tendrían injerencia sobre la contaminación de la bahía de Cartagena, (6) La Unidad Ambiental Costera UAC: se consideró solamente la porción correspondiente al sector sur de esta UAC y (7) Visión Ancestral y comunitaria: se consideraron los aportes y comentarios de las comunidades de la bahía de Cartagena, representados a través de las asociaciones de pescadores y representantes integrados en la Mesa Estratégica Comunitaria para la Bahía de Cartagena, lo que permitió la inclusión de las estructuras coralinas de varadero en toda su secuencia hacia abajo seguro, Ciénaga de los Vásquez, el Compás y el Pase.

Por otra parte, los sujetos principales a los que va dirigida la norma específicamente son los siguientes:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Autoridades ambientales con jurisdicción en la Bahía de Cartagena, esto es, Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE y Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Cartagena – EPA Cartagena.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

- Dirección General Marítima
- Alcaldes del Distrito de Cartagena
- Entidades nacionales y locales con intervención en la Bahía de Cartagena
- Ciudadanía en general (las comunidades, academia y el sector privado).

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 79 el derecho que tienen las personas a gozar de un medio ambiente sano, y dispone el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación con miras a alcanzar estos propósitos.

De igual modo, el artículo 80 Constitucional, establece como obligación del Estado la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como también prevenir los factores de deterioro ambiental.

Así mismo, Colombia es parte del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, aprobado por la Ley 56 de 1987 y su protocolo relativo a las Áreas de Flora y Fauna Silvestres especialmente protegidas, adoptado mediante la Ley 356 de 1997, que tienen como finalidad proteger, restaurar y mejorar el estado de los ecosistemas marinos, así como las especies amenazadas o en peligro de extinción y sus hábitats en la Región del Gran Caribe mediante, entre otras, el establecimiento de áreas protegidas en las áreas marinas y ecosistemas asociados.


Ahora bien, el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 prevé los principios generales ambientales, tales como la orientación del desarrollo económico y social del país según los principios universales y del desarrollo sostenible de la Declaración de Río de Janeiro y la protección prioritaria y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad.

En el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, se establecen las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en su numeral 11 dispone como función dictar las regulaciones de carácter general que tengan como fin controlar y reducir las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en todo el territorio nacional.

En el mismo sentido el numeral 14 de la mencionada disposición, señala que es competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 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.

En línea con lo antes señalado, según el artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

Finalmente, de acuerdo con la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo de los espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, PNAOCI y los diferentes tratados internacionales adoptados por Colombia, se define la necesidad de impulsar programas para el manejo integrado de las áreas marinas y costeras y el uso sostenible de sus recursos mediante el ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares, de forma que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana y la conservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

Las normas antes enunciadas (Ley 99 de 1993 y Decreto Ley 3570 de 2011), las cuales se desarrollan en este acto administrativo y otorgan la competencia se encuentran vigentes. De igual forma, se reitera que este proyecto normativo se fundamenta principalmente en el cumplimiento del numeral 5.1 de la orden primera de la Sentencia del Consejo de Estado con Radicado No. 13-001-23-33-000-2017-00987-01 del 21 de agosto de 2020, demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, demandados: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

No aplica. La norma que se expide no deroga, ni subroga, no modifica, no adiciona ni sustituye ninguna disposición.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

No aplica. No hay jurisprudencia adicional a la enunciada Sentencia del Consejo de Estado con Radicado No. 13-001-23-33-000-2017-00987-01 del 21 de agosto de 2020, demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, demandados: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, que pueda tener impacto relevante sobre el proyecto normativo.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

No aplica.


4. IMPACTO ECONÓMICO.

La expedición del mencionado acto administrativo no implica para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible un costo inmediato para su implementación, sin embargo, es importante mencionar que con el fin de focalizar las acciones que se pretenden adelantar en la Bahía de Cartagena los mismos programas estiman costos que pueden ser variables tal y como se menciona en el documento del Plan es un estimado, por lo tanto, una vez se vayan aprobando los proyectos en los que deba participar este Ministerio se solicitará la respectiva disponibilidad presupuestal que incluye cada uno de los mencionados programas.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.

No se requiere disponibilidad presupuestal para la adopción del Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena. Sin embargo, a medida que se vayan aprobando cada uno de programas se solicitará el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal de acuerdo con el porcentaje de responsabilidad en cada uno de ellos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

El Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena pretende aportar en la restauración ecológica de la Bahía de Cartagena, y por ende se configura como una estrategia interdisciplinaria que sirve de herramienta para una adecuada gestión y manejo de los ecosistemas allí presentes, brindando bases teórico-prácticas para el desarrollo de estrategias que promueven la recuperación de los sistemas socio - ambientales a nivel de composición, estructura y función. La restauración no solo busca el restablecimiento parcial o total de los servicios ecosistémicos (Aronson, y otros, 2007). Además, debe propender por la recuperación de los sistemas ecológicos hacia otros escenarios posibles y alternativos, considerando las realidades actuales de transformación de los ecosistemas (Rodríguez-Rodríguez, y otros, 2018).


7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO.

El proyecto normativo que se sustenta a partir de la presente memoria justificativa está fundamentado en los siguientes documentos técnicos que soportan el **Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena** tendiente a adoptarse: (i) El Plan 4C: Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima de la Alcaldía de Cartagena. (ii) Recomendaciones para la restauración ecológica de los ecosistemas marinos y costeros priorizados en la bahía de Cartagena del INVEVAR-MADS, (iii) Proyecto Basic Cartagena del I INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE - CARDIQUE.

- (i) El **Plan 4C**, es la hoja de ruta para lograr una Cartagena de Indias resiliente, competitiva, compatible con el clima. Cartagena es la primera ciudad del país en tener una visión a largo plazo donde el clima del futuro será una oportunidad para su desarrollo. Se constituye en la guía marco para orientar la administración en la preservación y uso sostenible de Cartagena de Indias que incluye la Bahía de Cartagena y su área de influencia.
- (ii) **Recomendaciones para la restauración ecológica de los ecosistemas marinos y costeros priorizados en la bahía de Cartagena.** INVEVAR-MADS Rodríguez-Rodríguez, J. A., Vivas-Aguas, J., Insuasty, D., Vargas-Castillo, Y., Ríos, M., López, D., & Licero, L. (2018). Convenio Interadministrativo No. 659 de 2017. Anexo 2.1.4-9. Documento que señala recomendaciones a partir de un diagnóstico amplio y que se incluyen en el documento del plan de restauración Ecológica de la Bahía de Cartagena .

Dado que la preocupación institucional por el estado de contaminación de la Bahía de Cartagena viene siendo tema de las agendas de manera previa a la emisión de la sentencia del Consejo de Estado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco del convenio interadministrativo antes referenciado, con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” – INVEVAR, presentaron un reporte muy completo respecto la evaluación del impacto generado por vertimientos y medidas de manejo ambiental a tomarse en la bahía de Cartagena. Dentro del contenido del informe se resalta el desarrollo de la priorización de ecosistemas marinos y costeros para la restauración, la evaluación de impactos generados por los vertimientos y una propuesta de medidas de manejo y recomendaciones para la restauración de los ecosistemas marinos y costeros de la bahía de Cartagena. Entre los resultados presentados se destacan:

- La definición de “objetos de restauración” para la bahía de Cartagena: ecosistemas de manglares, corales, playas y lagunas, ciénagas y ensenadas. Sin embargo, las praderas de pastos marinos fueron excluidas del análisis y la priorización, considerando la escasa información y registros o estudios poco actualizados para el área. En este sentido, en el presente diagnóstico se propone que para el desarrollo del programa se revise la posibilidad de actualizar esta información y hacer el ejercicio de priorización para las fanerógamas.
- Cada objeto de restauración se evaluó considerando su contexto paisajístico, condición y tamaño y a cada una de estas consideraciones se le definieron atributos propios de cada objeto de restauración, se les asoció un análisis de las fuentes de presión y presiones identificadas por ecosistema, evaluando las presiones en cuanto a severidad y alcance, mientras que las fuentes de presión fueron evaluadas en cuanto a contribución e irreversibilidad. Similarmente evaluaron los factores socioeconómicos y políticos.


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

- Se evaluaron los impactos generados por vertimientos en la bahía de Cartagena, mediante un enfoque de relación aportes/pérdidas sobre el recurso hídrico marino- costero y su interrelación socio ecológica.
- Se definieron 22 objetos de restauración para cada ecosistema así: 8 para manglares, 3 para arrecifes de coral, 4 para playas y 7 para lagunas costeras, ciénagas y ensenadas.
- Se determinó que la zona mayormente afectada por descargas directas e indirectas de aguas residuales, por cercanía y acumulación, es Mamonal, y con menor grado de influencia, por corrientes y dispersión, están Ensenada, Bocagrande y Punta Arenas, el resto de las zonas presentan un grado de influencia o alcance de los vertimientos y descargas moderado.
- La evaluación de impactos realizada para 9 zonas de la bahía de Cartagena indicó que el 44% del impacto fue moderado, el 33% alto y el 11% restante bajo.
- Se recomendaron 8 acciones prioritarias que incluyen aspectos relacionados con el ordenamiento, la gestión del territorio y sus recursos asociados y, como complemento, se plantearon medidas de manejo para los 8 sectores productivos que contribuyan con la prevención, control y mitigación de los efectos generados por las descargas y vertimientos (INVEMAR, 2018).

(iii) **Proyecto Basic - Cartagena** un proyecto de investigación aplicada sobre las Interacciones entre Cuencas, Mar y Comunidades en la zona costera de Cartagena, Colombia. La primera fase del proyecto fue completada en junio de 2017, bajo el título: "Reduciendo el riesgo de contaminación en las comunidades costeras vulnerables de Cartagena, Colombia: respondiendo al cambio climático". La segunda fase del proyecto, titulado "Construyendo Resiliencia en la Bahía Cartagena," se encuentra en ejecución desde febrero de 2018. Su objetivo general es contribuir al fortalecimiento de la gobernanza ambiental de la Bahía de Cartagena a través de la provisión de consejos basados en ciencia hacia políticas de desarrollo sustentable y compatibles con el clima.

Este proyecto de investigación está enmarcado en la zona costera de Cartagena, Colombia. Ubicada sobre la costa caribe en el norte de Colombia, Cartagena y sus playas aledañas representan el principal destino turístico del país. Los estudios hidrológicos del proyecto se enfocan en la Bahía de Cartagena, el Canal del Dique y la cuenca del Río Magdalena. Por su parte, los estudios socioeconómicos del proyecto se desarrollan en las comunidades locales en los alrededores de la Bahía de Cartagena, principalmente las comunidades de Ararca y Barú.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función	

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión Jurídica	
Versión: 3	Vigencia: 23/10/2020	Código: F-A-GJR-07

Pública	
Otro	

Aprobó:

Jefe de Oficina Asesora Jurídica.

Director de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos

Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental

Proyectó: Patricia Puche Acosta – abogada contratista Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos.
Clara Sierra - Contratista Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos.

Revisó: Viviana Carolina Ortiz Guzmán - Asesora Externa del Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental.

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Normas y Conceptos en Biodiversidad
Paula Gálvez – abogada contratista OAJ