



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 47001 23 31 000 **2011 08425** 02

**Accionante:** Gabriel Antonio Carrero Torres

**Accionados:** Departamento de Magdalena – Dirección General Marítima-DIMAR – Distrito de Santa Marta – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Referencia:** No es cierto que el Departamento de Magdalena solo interviene en el marco de las competencias de las autoridades de rango inferior cuando estas no cuentan con los medios para su cumplimiento, pues su labor en materia ambiental y de gestión de riesgo, por expresa disposición legal, debe ser coordinada y concurrente respecto de los municipios de su jurisdicción.

Es cierto que la competencia para declarar la calamidad pública en el sector de la zona costera de Pozos Colorados corresponde al Distrito de Santa Marta a través del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres.

No es cierto que, al estar relacionadas las causas del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicado en el Distrito de Santa Marta, con las construcciones cerca de la línea de costa, las órdenes fijadas por el *a quo*, a cargo de CORPOMAG, sean ajenas a esa autoridad ambiental.

No es cierto que el papel de la Corporación Autónoma Regional sea subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones y, por tanto, no es competencia exclusiva de los Comités de Prevención y Atención de Desastres realizar los estudios específicos de la problemática erosiva y asignar o gestionar recursos para su atención.

No es cierto que el Tribunal Administrativo de Magdalena, en la sentencia del 15 de junio de 2016, amplió el margen de decisión abarcando espacios territoriales que son ajenos al Distrito de Santa Marta y dio órdenes en sentido. Por ende, no debió vincular a otros municipios del Departamento de Magdalena.

No es cierto que la sentencia omitió precisar en qué medida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vulneró los derechos colectivos amparados y el



nexo de causalidad entre las omisiones que constituyeron el daño y las funciones que la ley le asigna a la cartera ministerial.

Es cierto que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está legitimado por pasiva, dentro de la acción popular que amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, el ambiente sano y equilibrio ecológico, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente debido al proceso erosivo que se presenta en la línea de costa del Departamento del Magdalena.

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por el Departamento del Magdalena<sup>1</sup>, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena<sup>2</sup> y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>3</sup> en contra de la sentencia del 15 de junio de 2016<sup>4</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio de la cual se ampararon los derechos colectivos invocados por el actor.

## FALLO – SEGUNDA INSTANCIA

---

### I. SÍNTESIS DEL CASO

**1.1.** El ciudadano **Gabriel Antonio Carrero Torres** presentó demanda en ejercicio de la acción popular en contra del Departamento de Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (en adelante Distrito de Santa Marta) y la Dirección General Marítima (en adelante DIMAR), al considerar que, con su conducta omisiva, en cuanto al proceso erosivo que se presenta en el sector de la zona costera de Pozos Colorados, vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad

---

<sup>1</sup> Folios 439 a 444 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 445 a 451 *ibídem*.

<sup>3</sup> Folios 452 a 454 y 478 *ibídem*.

<sup>4</sup> Folios 423 a 437 *ibídem*.



y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el derecho a la igualdad.<sup>5</sup>

1.2. Las siguientes fueron las pretensiones de la demanda<sup>6</sup>:

**“PRETENSIONES:**

*Con base en los antecedentes allegados a la presente demanda y los fundamentos legales que invoco, solicito al Señor Juez, lo siguiente:*

**Primero:** *A la Gobernación del Departamento del Magdalena:*

*a) Se disponga lo pertinente a fin de que se incluya esta zona, en el menor tiempo posible, en situación de calamidad pública, por encontrarse dentro de la franja, en su momento estudiada, del Departamento del Magdalena comprendida entre Bocas de Ceniza y Punta Betin.*

*b) Igualmente se dé prioridad a este sector tal y conforme lo hizo con otros de no menos impacto, correspondientes a los Municipios de Ciénaga, Pueblo Viejo y Sitio Nuevo, en oficio de fecha 8 de enero de 2010 (Sic) el motivo la resolución 001 de enero 18 de 2010, emanada de la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, de la cual anexo fotocopia.*

*c) Que a través del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Departamento del Magdalena, se proceda a incluir en el plan de acción correspondiente, lo relativo a la situación de Pozos Colorados, debiendo gestionar los recursos para los trabajos que se adelanten, teniendo como base los estudios y diagnósticos existentes; esto antes de que ocurran mayores complicaciones en predios del Estado, bienes de particulares y para propender por la vida e integridad de niños y adultos residentes en el área objeto de tratamiento.*

**Segundo:** *A la Alcaldía del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta:*

*a) Que se proteja la prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, ejecutando las obras que no pongan en peligro la vida y otros derechos fundamentales de los residentes en el sector al igual que de sus visitantes.*

*b) Que se proteja el derecho que la colectividad tiene a la VIDA ordenando adelantar las obras que no pongan en peligro de manera innecesaria, injusta y previsible la integridad, la salud y la vida de todas aquellas personas que transitan por el sector.*

*c) Que se protejan los DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS que viven en el sector, ordenando de manera inmediata las obras, que no los obligue a correr riesgos innecesarios, injustos y previsible confinándolos sin poder hacer uso del espacio público, patrimonio de todos.*

*d) "Que se proteja el DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD que tienen los vecinos del sector dado que el Señor Alcalde ya ha intervenido en*

<sup>5</sup> Visible a folio 2 del expediente.

<sup>6</sup> Visible a folios 3 y 4 del expediente.



*actividades relacionadas con la construcción de obras de interés particular en el mismo sector tal y como lo conoció la opinión pública en el caso del conjunto denominado SIERRA LAGUNA, que bien vale la pena anotar, ha contribuido al deterioro del sector tal y como lo señalan los informes técnicos existentes.*

e) Que se proteja el derecho a un MEDIO AMBIENTE SANO ordenando que:

- ❖ *Con la participación activa de la comunidad se coordine la gestión articulada que se deba adelantar con la Nación y las demás entidades territoriales correspondientes.*
- ❖ *Realizar actividades para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y tomar las medidas pertinentes conforme a la Ley para imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados en los casos que se han presentado.*

**Tercero:** *A la Dirección General Marítima (DIMAR), Entidad Representativa a Nivel Regional por la Capitanía de Puerto de Santa Marta:*

*Para que en cumplimiento del Decreto Ley 2324 de 1984 por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima (DIMAR), especialmente los numerales que adelante se anotan, así:*

- ❖ *19. Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino.*
- ❖ *21. Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.*
- ❖ *22. Regular, autorizar y controlar la construcción y el uso de las islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción.*
- ❖ *26. Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.*

*Es de suma importancia su participación para propender por la vida e integridad de las personas residentes en el sector, de los visitantes y de toda una población flotante usuaria de las playas; de la misma manera contribuir con la seguridad de los bienes y pertenencias de toda la comunidad del sector varias veces anotado.*

*Mucho nos ayudará la justicia si dentro de los términos de ley impulsa esta Acción que requiere URGENTE atención."*

**1.3.** Fundamentó sus pretensiones asegurando que, desde hace algunos años, se ha venido presentado un proceso erosivo en el sector de la zona costera de Pozos colorados donde se encuentra localizado el Condominio LAGOMAR Marina Club y otros asentamientos humanos y que dicha situación se ha incrementado en el sector de playa hasta el punto que fenómenos naturales como oleajes mayores, tormentas o mar de leva, han hecho que los residentes teman por su vida y sus bienes.



**1.4.** Indicó que ninguna autoridad se ha preocupado por la situación que cada vez se torna más crítica. Que solicitó al INVEMAR hacer una visita al sector, realizar recomendaciones para contrarrestar el proceso erosivo y petitionó a la Capitanía de Puerto de Santa Marta para que indicara actividades tendientes a la recuperación, estabilización y protección de las playas que se encuentran en avanzado estado de deterioro.

**1.5.** Aseguró que la recomendación dada fue contratar un oceanógrafo para que emitiera un concepto e indicó que el mismo generaba grandes erogaciones para la comunidad de LAGOMAR. También manifestó que INVEMAR envió un Informe de reconocimiento de campo en el cual se hacen sugerencias para evitar el avance de las aguas y mitigar los procesos erosivos referidos.

**1.6.** Por otra parte, manifestó que el periódico El Informador, reveló a la opinión pública fotografías acompañadas de comentarios atinentes al particular y que INVEMAR, el 11 de julio de 2009, publicó el "*Programa Nacional de Investigación para la Prevención, Mitigación y Control de la Erosión Costera en Colombia – PNIEC*" anunciando un plan de investigación y monitoreo a diez (10) años, que permitiría implementar acciones de prevención, mitigación, control y recuperación, a corto y mediano plazo, en aquellas áreas afectadas por los procesos erosivos.

**1.7.** Por último, afirmó que es de conocimiento oficial la situación anómala que se presenta en la zona costanera, especialmente del Distrito de Santa Marta que, en su consideración, no ha atendido con efectividad la realidad que afecta a todos los pobladores de la zona.

## **II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

**II.1.** La demanda fue presentada el día 15 de septiembre de 2011 ante los Juzgados Administrativos de Santa Marta<sup>7</sup>, siendo asignada por reparto al Juzgado Cuarto de dicho circuito, el cual, por medio de auto de 5 de octubre de 2011, la remitió por falta de competencia al Tribunal Administrativo de Magdalena<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Visto a folio 5 del expediente.

<sup>8</sup> Visto a folio 55 del expediente.



**II.2.** El conocimiento del asunto le correspondió al Magistrado Luis Ernesto Arciniegas Triana, quien, por medio de auto del 1 de noviembre de 2011, admitió la demanda y dispuso que se surtieran las notificaciones, comunicaciones y demás tramites de rigor.

Adicional a lo anterior, como medida cautelar, ordenó al Distrito de Santa Marta que a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del oficio correspondiente, adoptara un plan de acción con su respectivo cronograma, a fin de ejecutar en el menor tiempo posible las medidas de mitigación contra la erosión que se viene presentando dentro del sector de LAGOMAR en Pozos Colorados a efectos de prevenir un daño inminente y amparar los derechos colectivos a la seguridad, la prevención de desastres previsibles técnicamente y la utilización y defensa de los bienes de uso público.<sup>9</sup>

**II.3.** A través de auto de 21 de noviembre de 2011, en consideración al escrito allegado al proceso por la Procuradora 155 Judicial II Administrativa, en el que manifestó la necesidad de vincular a la Procuraduría General de la Nación para asuntos ambientales (en adelante Procuraduría Ambiental), el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante Minambiente), la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (en adelante CORPOMAG) y el Departamento Administrativo de Gestión Ambiental (en adelante DAGMA)<sup>10</sup>, el Tribunal Administrativo de Magdalena tuvo como coadyuvantes a dichas entidades y ordenó su notificación<sup>11</sup>.

**II.4.** El **Departamento de Magdalena** contestó la demanda indicando que la administración no desconoce que en toda la costa existen procesos erosivos, pero aseguró que carece de competencia para atender las pretensiones, pues en el año 2007 realizó estudios diagnósticos y formuló alternativas de solución para los sectores más críticos, siendo posible que la situación se haya agravado con posterioridad en otros lugares y que, en tal caso, compete al Distrito de Santa Marta, a través del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, realizar los estudios específicos de la problemática erosiva costera en el sector de Pozos Colorados, formular proyectos, asignar o gestionar recursos financieros para su

<sup>9</sup> Visto a folios 57 a 61 del expediente.

<sup>10</sup> Visto a folio 67 del expediente.

<sup>11</sup> Visto a folios 79 y 80 del expediente.





ejecución y solicitar a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres de la Presidencia de la República la declaratoria de calamidad pública.

Aseguró que el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Departamento de Magdalena puede apoyar al Comité Local y atender esta problemática, contribuyendo en beneficio de la calidad de vida de los habitantes. En consecuencia, solicitó ser excluido de la acción constitucional<sup>12</sup>.

**II.5.** La **DIMAR** contestó la demanda afirmando que en la zona costera objeto de la presente acción siempre se ha producido erosión, que la misma requiere de obras de protección que aseguren la estabilidad y que, en consecuencia, ha participado activamente en la atención de la problemática impartiendo las orientaciones correspondientes para las acciones preventivas y de contención.

Hizo mención a los requerimientos presentados por la administración del condominio LAGOMAR, los cuales, aseguró, fueron atendidos, recomendando que se adelantaran los trámites para el mantenimiento de los espolones, previa solicitud de un perito en oceanografía física que evalúe la problemática.

Describió las normas que regulan la acción popular, los requisitos para su procedencia y la defensa del medio ambiente, y concluyó que en la demanda no se encuentra claramente delimitada la amenaza o vulneración a este derecho colectivo y no se prueban daños ambientales significativos en virtud de las construcciones levantadas en el predio denominado Bahía Loft.

Enunció la normatividad que regula las funciones de la DIMAR y aseguró que el derecho colectivo relacionado con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, respecto de este caso en particular, no es su función y que, por tanto, no ha omitido sus deberes y no lo ha vulnerado o amenazado. Conforme a lo anterior, consideró improcedente cualquier determinación en su contra y se opuso a las pretensiones que la vinculan.

---

<sup>12</sup> Visto a folios 76 a 78 del expediente.



Para reforzar el anterior argumento, dedicó un acápite a analizar la competencia de la DIMAR, describió su naturaleza jurídica, objeto, jurisdicción y enfatizó en que es competente para conocer los aspectos de seguridad marítima y protección de los bienes de uso público, que dicha función es netamente administrativa y que se ejerce estableciendo las reglas o normas de seguridad de obligatorio cumplimiento para el aprovechamiento de éstos.

Concluyó diciendo que es al Distrito de Santa Marta y al Departamento de Magdalena a quienes corresponde ordenar la partida de inversión para todas las obras de amoblamiento urbano que requieran las áreas afectadas por la erosión costera producto de la dinámica oceánica o fenómenos naturales en los distintos sectores de la Jurisdicción, las cuales deben obedecer a las especificaciones y caracterización establecida por la Capitanía de Puerto o la DIMAR según lo requiera el proyecto presentado. Con fundamento en los argumentos anteriormente citados solicitó la desvinculación de la DIMAR y que se declare que no ha vulnerado ningún derecho.<sup>13</sup>

**II.6. CORPOMAG** contestó la demanda solicitando se tenga en cuenta la jurisdicción y la competencia de las entidades para conocer de determinados asuntos. En consecuencia, transcribió el artículo 2 del Decreto Ley 2324 de 1984, los artículos 23 y 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, con base en los cuales aseguró que es claro que la competencia para conocer del caso recae en la DIMAR y no en CORPAMAG.

Refrendó dicha postura, asegurando que está demostrado cuáles son las causas del proceso erosivo que se presenta y que en la mayoría de los casos son intensificados por la intervención humana, manifestada principalmente en la construcción indiscriminada de estructuras, extracción de materiales y cambios en las corrientes marinas, lo cual no es del resorte de CORPAMAG.

Pese a lo anterior, indicó que, como Autoridad Ambiental dentro de su jurisdicción, tiene el propósito misional de velar por la preservación y conservación de los Recursos Naturales Renovables, razón suficiente para participar activamente en los

---

<sup>13</sup> Visto a folios 98 a 120 del expediente.





proyectos que permitan la recuperación de la costa y la prevención de la erosión en la zona, sin desconocer sus competencias y asegurando la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales. Teniendo en cuenta lo anterior, pidió ser declarada exenta de cualquier responsabilidad y condena en el proceso de la referencia<sup>14</sup>.

**II.7. El Minambiente** contestó la demanda asegurando que no ha vulnerado ni amenazado el goce de ninguno de los derechos colectivos a la comunidad presuntamente afectada con los hechos base de la presente acción, pues desconoce si los accionantes se encuentran ubicados o no sobre zonas de playa, las intervenciones antrópicas realizadas sobre las áreas circundantes, los ecosistemas de borde, lagunas costeras y obras efectuadas, así como los impactos ambientales y afectaciones sobre los ecosistemas, usos del suelo, efectos regionales y locales de los procesos costeros, amenazas y riesgos, entre otros.

Afirmó que, en el sector donde residen los accionantes, quien ejerce como la máxima autoridad ambiental es la Corporación Autónoma Regional CAR y por lo tanto ejecuta la política ambiental y coordina procesos de planificación, a través de una gestión participativa y de calidad para promover el desarrollo sostenible en la jurisdicción, según lo dispone el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010, que reglamenta el Título VIII de la citada norma.

Manifestó oposición respecto de la vinculación de Minambiente al proceso, debido a que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 3570 de 2011, es un órgano de gestión encargado de fijar las políticas a nivel nacional sobre la protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, políticas que son aplicadas o ejecutadas por las demás autoridades ambientales, entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales, los Grandes Centros Urbanos como Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas y los Distritos, frente a las cuales se dispuso a transcribir la normativa que sustenta la competencia de cada una de ellas (inciso primero del artículo 23, y los artículos 31, 64 y 65 de la Ley 99 de 1993).

---

<sup>14</sup> Visto a folios 147 a 150 del expediente.



Aseguró que está cumpliendo con las funciones expresamente reseñadas en el artículo 2° del Decreto 3570 de 2011, y, en consecuencia, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó denegar las pretensiones que lo vinculen<sup>15</sup>.

**II.8.** El **Distrito de Santa Marta** y el **DAGMA** no contestaron la demanda.

**II.9.** El 18 de febrero de 2013, el Tribunal Administrativo de Magdalena llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento<sup>16</sup>, la cual fue suspendida y retomada el 9 de abril de la misma anualidad, declarándose fallida, debido a que no existió ánimo conciliatorio entre las partes<sup>17</sup>.

**II.10.** Mediante auto calendado el día 28 de junio de 2013, el proceso se abrió a pruebas, se dispuso tener como tales los documentos allegados con la demanda y con las contestaciones y se decretó inspección judicial<sup>18</sup>.

**II.11.** En providencia del 11 de abril de 2014, se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y se previno al Ministerio Público acerca de la posibilidad de solicitar traslado especial para rendir concepto<sup>19</sup>. Dentro del aludido término, se efectuaron los siguientes pronunciamientos:

**II.11.1.** **CORPOMAG** indicó que el informe pericial describe las construcciones como alguna de las causas asociadas al proceso erosivo, lo que, en su consideración, constituye una circunstancia ajena a la autoridad ambiental conforme a las funciones que son de su competencia. Aseguró que el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación está a cargo de la DIMAR.

<sup>15</sup> Visto a folios 159 a 168 del expediente.

<sup>16</sup> Visto a folios 281 y 282 del expediente

<sup>17</sup> Visible a folios 305 a 307 del expediente.

<sup>18</sup> Visible a folios 330 y 331 del expediente.

<sup>19</sup> Visible a folio 381 del expediente.



Concluyó que no ha vulnerado derecho colectivo alguno; no obstante, afirmó la disposición de participar activamente en la recuperación de la costa y la prevención de la erosión costera, en cumplimiento de su propósito misional.<sup>20</sup>

**II.11.2.** Por su parte, **Minambiente** reiteró los argumentos manifestados en la contestación de la demanda y solicitó al Tribunal tener en cuenta las competencias asignadas por la ley y declarar a su favor la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.<sup>21</sup>

**II.11.3.** La **DIMAR** alegó de conclusión que no le compete realizar obras de protección costera por fenómenos erosivos; que tan solo le corresponde autorizar y verificar que las que se adelanten cumplan con las características y especificaciones técnicas necesarias para la protección y preservación de bienes de uso público de la Nación. En consecuencia, solicitó se declare improcedente la acción en lo que a ella respecta.<sup>22</sup>

**II.11.4.** Las representantes del **Ministerio Público**, en su condición de Procuradora 155 Judicial II Administrativa y Procuradora 13 Judicial II Ambiental y Agraria del Magdalena, presentaron concepto, en el que, luego de referirse a los antecedentes, determinaron como problema jurídico el siguiente: *“Consiste en establecer, si las entidades demandadas han ejercido o no los mecanismos, estudios, prevenciones técnicas, necesarios con el fin de evitar que por su acción u omisión se vulneren los derechos enunciados por los actores, tales como, el gozar de un ambiente sano, el goce del espacio público su utilización, su destinación al beneficio común y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles”*<sup>23</sup>

Con base en lo anterior, y luego de referirse a las pruebas obrantes en el proceso, solicitaron que fueran consideradas las siguientes recomendaciones:

*“1.- Que conforme a la pretensión de los accionantes se incluya en el plan de acción por parte de la autoridad competente, la situación de erosión presentada en el sector de Pozos Colorados, debiéndose gestionar los recursos necesarios*

<sup>20</sup> Visible a folios 387 a 391 del expediente.

<sup>21</sup> Visible a folios 392 a 395 del expediente.

<sup>22</sup> Visible a folio 396 a 407 del expediente.

<sup>23</sup> Visto a folio 414 del expediente.



*para la realización de los trabajos con fundamento en los estudios y diagnósticos existentes, así como las recomendaciones entregadas por el INVEMAR en cuanto a la búsqueda de una solución de forma integral, sin pensar en soluciones puntuales o aisladas, siguiendo la normatividad vigente que brindan los términos de referencia para los estudios oceanográficos, soportes para la propuesta de obras o actividades que afecten la dinámica costera. De esta manera se pretende la protección del derecho constitucional al goce de un ambiente sano de los habitantes y visitantes del sector de pozos colorados, y el derecho a la prevención y control de los factores de deterioro ambiental consagrados en los artículos 79 y 80 de la carta política. Y así mismo evitar la pérdida d (Sic) infraestructura urbana y de servicios, así como la de los diferentes ecosistemas.*

*2.- Que el Honorable Tribunal solicite a la Dirección General Marítima -Capitanía de Puerto de Santa Marta que en el marco de las funciones establecidas en los numerales 19, 21, 22 y 26 del artículo 5 del Decreto 2324 de 1984 consistentes en la aplicación y cumplimiento de las normas de protección del medio marino, la regulación y control de las concesiones, que para los permisos, trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y bienes de uso público sujetos a su jurisdicción, se lleven a cabo las actividades necesarias a fin de prevenir que a futuro se presenten construcciones, obras o actividades dentro de terrenos de bajamar, zonas de playa marítima o bienes de uso público sin los permisos que demanda la normatividad vigente, generando el desequilibrio sedimentario y un aumento considerable del fenómeno de erosión.*

*3.- Ordenar al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ejercer el control y vigilancia al desarrollo de las obras, actividades o construcciones a las zonas aledañas a las playas, requiriendo los permisos necesarios para el desarrollo de las mismas.*

*Obra en el expediente fallo de 30 de Julio de 2012 expedido en el marco de una investigación administrativa por ocupación indebida de bienes de uso público adelantada por la Dirección General Marítima DIMAR en cuya parte resolutive dispone la restitución de la zona de playa marítima indebidamente ocupada por Lagomar Marina Club ordenando oficiar para tal efecto a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, sin embargo, tal restitución no se ha llevado a cabo. En mérito de lo anterior el Ministerio Público recomienda requerir a la Alcaldía Distrital de Santa Marta y a las dependencias encargadas de tales diligencias a fin de que se efectúe la restitución señalada.*

*Con el objeto de propender por la integralidad de las acciones se recomienda así mismo hacer extensivo el requerimiento a la Alcaldía Distrital para la restitución de las demás zonas de playa que puedan estar indebidamente ocupadas y contribuyendo con el proceso erosivo en el sector de Pozos Colorados, previo concepto de DIMAR que establezca las ocupaciones indebidas.*

*4.- Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible adelantar los estudios necesarios a fin de desarrollar una política integral tendiente a controlar y prevenir la erosión costera en toda la zona del Mar Caribe y con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.<sup>24</sup>*

**II.11.5.** La parte **demandante** y el **Distrito de Santa Marta** guardaron silencio.

<sup>24</sup> Visto a folios 416 a 418 del expediente.



### III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

**III.1. El Tribunal Administrativo de Magdalena** dictó sentencia el día 15 de junio de 2016, en cuya parte resolutive decidió<sup>25</sup>:

#### **“III. DECISIÓN**

*En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Magdalena, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

#### **RESUELVE**

**Primero:** *Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

**Segundo:** *Amparar los derechos colectivos invocados por el actor al goce del espacio público, al ambiente sano y equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad pública y a la a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*

**Tercero:** *Como consecuencia de la anterior declaración se ordena:*

*Al Gobernador del Departamento y al Alcalde del Distrito de Santa Marta que convoquen en un término máximo de cinco días contados desde la ejecutoria del fallo a los Consejos Distrital y Regional de Gestión de Riesgos, a los cuales deberán acudir, al igual que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o un delegado suyo, el Director de CORPAMAG y el Capitán de Puerto de Santa Marta.*

*Dichos Consejos examinarán si están reunidas las condiciones para la declaración de desastre y calamidad pública y en caso afirmativo harán dicha declaración, establecerán el plan de acción específico y efectuarán su seguimiento y evaluación. Todo ello sujeto a términos estrictos.*

*En sucesivas reuniones dichos Consejos deberán efectuar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo derivado de la erosión costera y para el manejo de desastres.*

*Se ordena igualmente a las autoridades demandadas que conformen una mesa de trabajo en la que se definirán los estudios que se deben adelantar para establecer el estado de erosión costera en el Departamento del Magdalena, así como sus causas; y recomiende las políticas y acciones que deben emprender cada una de ellas en el marco de sus competencias, particularmente la forma en que se deben introducir modificaciones en los planes de desarrollo y presupuestos departamental y distrital, las obras que se deban ejecutar a cargo del Departamento del Magdalena, del Distrito de Santa Marta y de CORPAMAG, y las modificaciones que se deban introducir en el plan de ordenamiento*

<sup>25</sup> Visible a folios 423 a 437 del expediente.





*territorial del Distrito para enfrentar el proceso erosivo de la costa; así como los compromisos de la DIMAR y del Ministerio del Medio Ambiente.*

*Los estudios deberán ejecutarse en un término que no supere los tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia y las modificaciones a los planes de desarrollo departamental y distrital, al plan de ordenamiento territorial del Distrito y a los presupuestos de dichas entidades, deberá efectuarse dentro de los tres meses siguientes, a efectos de que dichas entidades puedan comprometer sus recursos en la prevención, control y manejo de los efectos de la erosión costera a partir de la actual vigencia fiscal.*

*El Departamento tendrá a su cargo la intermediación entre las autoridades territoriales y la Nación para el cumplimiento de este fallo.*

**Cuarto:** *Conformar un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia integrada por la parte demandante, la Procuraduría Delegada ante esta Corporación y la Procuraduría Agraria y Ambiental del Magdalena, CORPAMAG, DIMAR, el Alcalde Distrital de Santa Marta; la Gobernadora del Departamento del Magdalena y la Defensoría del Pueblo.*

**Quinto.** *Mientras no quede ejecutoriada esta decisión se mantienen vigentes las medidas cautelares decretadas.”*

**III.2.** El Tribunal realizó un recuento detallado de los antecedentes, se refirió a las generalidades de la acción popular y describió el fundamento legal, la definición y alcance de los derechos colectivos invocados. Luego se pronunció sobre la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por Minambiente e indicó que dicha entidad está legitimada de hecho en la causa por pasiva, ya que el Ministerio Público solicitó se le vinculara como demandada, el Tribunal accedió a dicha solicitud y se le notificó del auto admisorio. En esta misma línea, también dijo que tenía legitimación material en la causa pues ejerce funciones legales relevantes para la protección de las zonas costeras frente a un fenómeno erosivo de gran impacto.

**III.3.** Planteó como problema jurídico establecer si la comunidad del sector de Pozos Colorados está siendo afectada por un proceso de erosión costera y si dicha situación afecta los derechos colectivos invocados en la demanda y, en tal caso, si las entidades demandadas son responsables de su violación o de la prevención o mitigación de los daños producidos por el fenómeno descrito. Para el efecto enlistó los medios de prueba que reposan en el plenario, de los cuales se valió para resolver.





**III.4.** Descendiendo al caso en concreto, el Tribunal encontró probado: a) que el fenómeno erosivo había sido advertido por la Gobernación de Magdalena, tanto así, que la zona costera del Departamento fue objeto de estudios y declarada en calamidad pública por medio de la Resolución 001 de 2010, aunque en dicha oportunidad se priorizaron tres (3) de los puntos más críticos, b) que, por iniciativa de los residentes del Condominio LAGOMAR, la Capitanía de Puertos de Santa Marta practicó visita en el área de playa marítima de Pozos Colorados y designó un Perito Marítimo experto en Oceanografía Física que rindió concepto técnico sobre la problemática de erosión costera el 30 de mayo de 2011, informe que resaltó la afectación significativa de la zona costera por cuenta de la erosión y la necesidad de recuperar las playas, c) que en la inspección judicial se constató el grave estado de erosión de las playas del sector, d) que el dictamen pericial presentado por el Instituto de Investigación Marítima y Costera INVEMAR el día 17 de octubre de 2013, dio cuenta del problema erosivo en el sector de LAGOMAR, sus posibles causas y evidentes consecuencias.

Aseguró que el dictamen no fue materia de objeciones, que todos los medios de prueba concuerdan en sus conclusiones y que, en consecuencia, no dejan lugar a dudas acerca de que el Sector de Pozos Colorados sufre un acelerado proceso de erosión costera, que lo ha llevado a perder entre diecisiete (17) y setenta y siete (77) metros, con la amenaza de seguir avanzando, poniendo en riesgo las personas que residen allí, su entorno, actividades y bienes.

Teniendo en cuenta lo anterior, manifestó que en el plenario no existe noticia de que alguna autoridad haya desarrollado actividades capaces de detener o prevenir en forma efectiva el fenómeno descrito y que, por tanto, deben actuar de manera conjunta y coordinada en razón de sus competencias y dar respuesta frente a la problemática.

Aseguró que la situación descrita entraña sin duda la violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación y restauración, puesto que amenaza la línea costera y aún las estructuras construidas a su alrededor, entre ellas las de uso residencial. Agregó que también está amenazado el derecho colectivo al goce de



los bienes de uso público por el riesgo de que desaparezcan las playas del sector; al igual que la seguridad pública y la prevención de desastres previsibles técnicamente, dado el progresivo avance del nivel del mar, cercano a las construcciones de la zona.

A lo anterior añadió que, tal como se precisó en el dictamen, la intervención del hombre mediante la construcción de estructuras, sin los permisos que demanda la normatividad vigente, amenaza el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Respecto de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, no encontró prueba alguna de que el proceso erosivo guarde relación con su violación.

**III.5.** Con base en todo lo dicho, el Tribunal Administrativo de Magdalena procedió a transcribir las normas que definen las responsabilidades y competencias de las entidades demandadas en la protección de los derechos colectivos afectados. Lo anterior con el fin de establecer a quien le corresponde ejecutar las obras, solicitar y conceder permisos y eventualmente declarar calamidad pública, así como las demás medidas necesarias para amparar los derechos violados.

Conforme a lo anterior, en lo que respecta a Minambiente, trajo a colación lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011; en cuanto al Departamento de Magdalena se refirió a los artículos 298 y 356 de la Constitución Política, el artículo 7 del Decreto 1222 de 1986, modificado por la Ley 617 de 2000, el artículo 74 de la Ley 715 de 2001, los artículos 2, 3, 9, 12, 13 y 15 de la Ley 1523 de 2012; en lo que corresponde al Distrito de Santa Marta aludió el artículo 311 de la constitución Política, el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los artículos 26 y 31 de la Ley 1617 de 2013, y los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012; al referirse a CORPOMAG mencionó los numerales 1, 2, 5, 6, 12, 19, 20, 23 y 32 del artículo 31 y el artículo 66 de la Ley 99 de 1993;



por último, y en lo que atañe a la DIMAR, cito el artículo 2 y los numerales 1, 2, 19, 21, 22, 26, 27 y 28 del artículo 5 del Decreto Ley 2324 de 1984.

**III.6.** Con fundamento en todas las consideraciones anteriormente descritas, concluyó lo siguiente:

*“Las normas transcritas previamente asignan a todas las autoridades demandadas funciones cuyo cumplimiento coordinado resulta necesario para el manejo del fenómeno erosivo de la línea costera, sea para impedirlo o para paliar o manejar sus efectos sobre el medio ambiente marino y continental, así como para evitar las consecuencias nocivas sobre los derechos colectivos de las comunidades asentadas en el entorno.*

*En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene a su cargo, entre otras funciones, el diseño de políticas vinculantes en el sector del medio ambiente y la preparación de los proyectos y nomas que regulan el sector, así como la coordinación de la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales, a quienes debe prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica; y debe igualmente dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental y coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible.*

*Al Departamento del Magdalena corresponde, entre otras funciones, planificar y promover el desarrollo económico y social de su territorio y ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios; colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias por la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales. Y el Gobernador en particular es el conductor y máximo responsable del sistema nacional de gestión de riesgos en su nivel territorial, donde funciona el Consejo Departamental para la gestión del riesgo.*

*A la Alcaldía Distrital de Santa Marta, por su parte, le corresponde construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio, elaborar los planes de desarrollo en concordancia con el plan de desarrollo departamental; formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de los usos del suelo, velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente; y, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. A su concejo compete dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente con criterios de adaptación al cambio climático, así como promover y estimular la industria de la construcción, especialmente la de vivienda, verificando el cumplimiento de las normas de uso del suelo; y a su alcalde garantizar la sostenibilidad ambiental del distrito para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población; y adelantar la gestión del riesgo con criterios de adaptación al cambio climático.*



*La Corporación Autónoma Regional del Magdalena, tiene a su cargo, entre otras funciones, las de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, y la expedición de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; el manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción; ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; y realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres, adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; etc.*

*Finalmente, a la Dirección General Marítima y Portuaria compete ejercer la jurisdicción del Estado hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las áreas descritas en la ley: la investigación científica marina y el aprovechamiento de los recursos del mar la regulación, autorización y control de las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción y de las obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción, entre otras funciones.*

*Ahora, el fenómeno erosivo que afecta la línea costera en el sector de Pozos Colorados, hace parte del Distrito de Santa Marta y, de acuerdo con lo probado, se extiende, al menos, entre Bocas de Ceniza y Punta Betin, esto es, buena parte del Departamento Magdalena, de modo que la situación local objeto de estudio en este proceso vinculado a fenómenos ambientales más amplios, cuyo tratamiento debe avocar una de las autoridades en el ámbito de sus competencias; ello en aplicación de los principios de complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.*

*Adicionalmente, se debe considerar que el fenómeno erosivo descrito debe ser objeto de dos clases de tratamiento, el primero de los cuales debe estar orientado a la gestión del riesgo para conjurar la amenaza inminente a los habitantes del sector de pozos colorados y demás que se identifiquen en el Departamento del Magdalena y el segundo, a la toma de decisiones llamadas a ejecutarse en un mediano y largo plazo.*

*En respeto al derecho al debido proceso y a la defensa no se impartirán órdenes a los Municipios del Departamento del Magdalena que no se vincularon al proceso.*

*En suma, la Sala considera necesario impartir órdenes al Gobernador del Departamento y al Alcalde del Distrito de Santa Marta para que convoquen a los Consejos Distrital y Regional de Gestión de Riesgos, junto con las demás autoridades demandadas, a efectos de que declaren, si fuera necesario, la situación de desastre y calamidad pública y establezcan el plan de acción específico y efectúen su seguimiento y evaluación; y posteriormente hagan la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones*



*permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo derivado de la erosión costera y para el manejo de desastres.*

*Se deberá ordenar a las autoridades demandadas que conformen una mesa de trabajo que defina y efectúen estudios sobre el estado de erosión costera denunciado y sus causas: y recomiende las políticas y acciones que deben ejecutar cada una de ellas en el marco de sus competencias, particularmente sobre los planes de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y los presupuestos. Todo ello de conformidad con cronogramas estrictos, para lo cual el Departamento tendrá a su cargo la intermediación entre las autoridades territoriales y la Nación.<sup>26</sup>*

#### IV. RECURSO DE APELACIÓN

**IV.1.** Mediante memorial radicado el día 18 de julio de 2016, el apoderado del **Departamento de Magdalena** apeló la sentencia, argumentando que, tal como se precisó en la contestación de la demanda, es al Distrito de Santa Marta a través del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres a quien corresponde realizar los estudios específicos de la problemática erosiva costera del sector de Pozos Colorados, formular proyectos, asignar o gestionar recursos financieros para su ejecución y solicitar a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres que declare la calamidad pública.

Aseveró que el Departamento no tiene competencia para declarar la calamidad pública en el sector, así como tampoco la tiene el Comité Regional para la Atención y Prevención de Desastres para elaborar un plan de acción y atender la situación de Pozos Colorados, ya que, contrario a lo considerado por el *a quo*, la Gobernación del Magdalena solo interviene el riesgo en el marco de las competencias de las autoridades de rango inferior cuando estas no cuentan con los medios para atenderlo, por lo que, en este caso, la responsabilidad recae en el Distrito de Santa Marta a través del alcalde, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Municipal creado para el efecto, esto en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012.

Reiteró que corresponde al Distrito de Santa Marta formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, el reglamento de los usos del suelo, al igual que la

<sup>26</sup> Visto folios 435 y 436 del expediente.





implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Con fundamento en lo dicho, solicitó se revoque la sentencia, se nieguen las súplicas de la demanda respecto al Departamento de Magdalena y se dicte en su lugar lo que en derecho corresponda.

**IV.2.** Por su parte, **CORPOMAG** allegó escrito de apelación alegando que no se tuvieron en cuenta los argumentos esbozados en el escrito de alegatos, ya que, frente al dictamen pericial rendido por el Jefe de Línea Geología Marina y Costera de INVEMAR, se hizo pronunciamiento por parte de la oficina de Subdirección Técnica de CORPOMAG, en el que se indicó, entre otras cosas, que el informe pericial describe las causas asociadas al proceso erosivo, algunas como naturales y otras relacionadas con las construcciones cerca de la línea de costa, las cuales, en razón a sus competencias, son ajenas y no controladas por la autoridad ambiental.

Agregó que, en su consideración, la sentencia es contradictoria, pues la situación fáctica planteada por el demandante hace referencia exclusivamente al proceso erosivo en el sector de la zona costera de Pozos Colorados donde se encuentra el condominio LAGOMAR, y el fallo da órdenes para el Departamento en general, lo que ameritaba la vinculación de los municipios interesados.

Indicó que el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 dispone que el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones y que, en ese contexto, son los Comités de Prevención y Atención de Desastres a quienes les corresponde realizar los estudios específicos de la problemática erosiva, asignar o gestionar recursos para la ejecución de dichos proyectos.

En consecuencia, solicitó que, en lo que respecta a CORPOMAG, se revoquen los párrafos 5 y 6 del numeral tercero de la sentencia proferida el 15 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo de Magdalena.





**IV.3.** El **Minambiente** interpuso recurso de apelación aseverando que en la parte considerativa de la sentencia no se refleja en qué medida vulneró los derechos colectivos amparados, así como tampoco fundamenta la decisión de negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Aseguró que las actuaciones del Ministerio se han ajustado a lo dispuesto en el Decreto Ley 3570 de 2011 y que el mismo no debió ser vinculado a la acción, ya que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, la misma se debe dirigir en contra de la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola intereses o derechos colectivos.

Indicó que no es la autoridad pública llamada a responder y que al ser parte del nivel central la administración pública cumple funciones destinadas a la planeación, consolidación y ejecución de políticas públicas, tal como lo consagra el artículo 59 de la Ley 489 de 1998.

Insistió en que existe falta de legitimación en la causa por pasiva en lo que a esa cartera ministerial respecta, toda vez que no existió nexo causal entre las omisiones que constituyeron el presunto daño y las funciones que la ley le asigna.

Argumentó que toda decisión judicial debe basarse en pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, que permitan demostrar fehacientemente los hechos en los que se funda la demanda y que, en el presente caso, no existen pruebas científicas ni técnicas que concluyan alguna lesión u omisión por parte del Ministerio.

Con fundamento en todo lo expuesto, solicitó la revocatoria de los numerales primero y tercero del fallo y declarar la falta de legitimación por pasiva, material y de hecho del Minambiente, pues no le asiste ningún tipo de responsabilidad por acción u omisión.

## **V. ACTUACIONES POSTERIORES AL FALLO**

**5.1.** A través del oficio Of.Tamsg 143-2018 de 21 de agosto de 2018, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Magdalena remitió el expediente al Consejo



de Estado<sup>27</sup>. El cual fue sometido a reparto el 5 de octubre de la misma anualidad<sup>28</sup>, correspondiéndole su conocimiento al Magistrado Oswaldo Giraldo López a cuyo despacho fue allegado el día 8 del mismo mes y año<sup>29</sup>.

**5.2.** A través de providencia calendada el día 14 de marzo de 2019, el Despacho advirtió que el Tribunal Administrativo del Magdalena no se había pronunciado acerca de la concesión de los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de 15 de junio de 2016; en consecuencia, ordenó devolver el expediente para que se surtiera el trámite correspondiente<sup>30</sup>.

**5.3.** Por medio de auto de 2 de junio de 2019, el Tribunal Administrativo del Magdalena concedió los recursos de apelación interpuestos por el Departamento de Magdalena y CORPOMAG, rechazó por extemporáneo el presentado por Minambiente y ordenó el envío del expediente<sup>31</sup>.

**5.4.** Contra la anterior decisión el apoderado de Minambiente interpuso recurso de queja. Argumentó que la sentencia les fue notificada el miércoles 13 de julio de 2016, y que el recurso de apelación fue presentado vía correo electrónico el 18 del mismo mes año, es decir, dentro de la oportunidad legal para el efecto; por lo tanto, solicitó se revocara la decisión y en su lugar se concediera el recurso.<sup>32</sup>

**5.5.** El 29 de julio de 2020, se resolvió el recurso de queja interpuesto por Minambiente, reponiendo el auto de 2 de junio de 2019, concediendo el recurso de apelación interpuesto y ordenando remitir el expediente al superior para lo pertinente.<sup>33</sup>

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **VI.1. Competencia**

<sup>27</sup> Visto a folio 455 del expediente.

<sup>28</sup> Visto a folio 456 del expediente.

<sup>29</sup> Visto a folio 457 del expediente.

<sup>30</sup> Visto a folio 458 del expediente.

<sup>31</sup> Visto a folio 466 del expediente.

<sup>32</sup> Visible a folios 469 y 470 del expediente.

<sup>33</sup> Visible a folios 485 a 488 del expediente.



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del CPACA, y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

## **VI.2. Actuación en segunda instancia**

**VI.2.1.** El proceso de la referencia fue asignado al Consejero Oswaldo Giraldo López<sup>34</sup>, quien en providencia calendada el día 5 de noviembre de 2020<sup>35</sup>, admitió los recursos de apelación interpuestos por el Departamento del Magdalena<sup>36</sup>, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena<sup>37</sup> y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>38</sup> en contra de la sentencia del 15 de junio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena<sup>39</sup>.

**VI.2.2.** El 9 de diciembre de 2020, la apoderada judicial del Departamento de Magdalena presentó renuncia al poder conferido y adjuntó la comunicación que envió a la entidad poderdante informando dicha actuación<sup>40</sup>.

**VI.2.3.** En auto del 2 de diciembre de 2020<sup>41</sup>, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Procurador Delegado para que formulara su concepto. Las fijaciones en lista se hicieron el viernes 11 de noviembre de 2020<sup>42</sup>, y el miércoles 20 de enero de 2021<sup>43</sup>, respectivamente. Los argumentos correspondientes fueron presentados dentro del término<sup>44</sup> y se sintetizan de la siguiente manera:

---

<sup>34</sup> Visible en el índice 1 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial, consultado en [http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos?guid=470012331000201108425021100103](http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos?guid=470012331000201108425021100103)

<sup>35</sup> Visible en el índice 6 ibídem.

<sup>36</sup> Folios 439 a 444 del expediente.

<sup>37</sup> Folios 445 a 451 del expediente.

<sup>38</sup> Folios 452 a 454 y 478 del expediente.

<sup>39</sup> Folios 423 a 437 del expediente.

<sup>41</sup> Visible en el índice 14 ibídem.

<sup>42</sup> Visible en el índice 20 ibídem.

<sup>43</sup> Visible en el índice 25 ibídem.

<sup>44</sup> La fijación en lista del traslado a las partes para alegatos de conclusión, se llevó a cabo el 11 de diciembre de 2020, el termino de diez (10) días corrió del 14 de diciembre de 2020 al 19 de enero de 2021.

La fijación en lista del traslado al Procurador Delegado para que formulara concepto, se llevó a cabo el 20 de enero de 2021, el termino de diez (10) días corrió del 21 de enero al 3 de febrero de 2021.



**6.2.3.1. La Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado,** allegó el concepto No 002 de 12 de enero de 2021<sup>45</sup>, en el que describió los antecedentes de la acción, precisó el marco constitucional, legal y jurisprudencial de las acciones populares y determinó que: *“la controversia jurídica se contrae a establecer si los derechos colectivos relacionados con “El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; al ambiente sano y equilibrio ecológico; a la seguridad y salubridad pública y; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”, se encuentran vulnerados por la omisión del Departamento del Magdalena, de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - Cormagdalena y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de no atender el proceso erosivo en el sector de la zona costera de Pozos Colorados donde se encuentra ubicado el Condominio Lagomar Marina Club y áreas circunvecinas en la ciudad de Santa Marta, lo que ha diezariado considerablemente la playa y está colocando en riesgo los bienes y la vida de los residentes en dicho sector.”*<sup>46</sup>.

Con base en lo anterior, en primer lugar, el Ministerio Público manifestó que no abordaría estudio alguno respecto de la responsabilidad que les asiste al Distrito de Santa Marta y al Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima, pues advirtió que no interpusieron recurso de apelación en contra de la decisión condenatoria que fue proferida en su contra en primera instancia, lo que permite inferir su conformidad con lo decidido.

Luego, se refirió a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Minambiente y adujo que no es procedente declararla probada, pues la relación sustancial con dicha entidad se planteó desde el momento en que se dispuso su vinculación al proceso mediante auto de 21 de noviembre de 2011, y que dicha entidad dentro de la oportunidad legal contestó la demanda.

Agregó que las pretensiones del accionante dirigidas a que se proteja la zona costera afectada por fenómenos erosivos, ubicada en el sector Pozos Colorados en

<sup>45</sup> Visible en el índice 22 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial, consultado en [http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos?guid=4700123310002011\\_08425021100103](http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos?guid=4700123310002011_08425021100103)

<sup>46</sup> Visible en el folio 14 del documento visto en el índice 22 ibídem.



la ciudad de Santa Marta, hace parte de las competencias legales de dicha cartera ministerial, entre otras, la establecida en el numeral 24 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, que refiere a "*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*". Adicional a esto, consideró que el Tribunal de primera instancia sí fundamentó su decisión de no atender la excepción, explicando el sentido y alcance de la legitimación de hecho y material, para concluir que tanto una como otra se acreditaron respecto de dicha cartera ministerial.

Posterior a esto, precisó el sentido y alcance de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, refiriéndose a: i) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; ii) la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico; iii) la seguridad y salubridad públicas y vi) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Conforme a lo anterior y con base en las pruebas allegadas al proceso, abordó la problemática de la zona costera ubicada en el sector Pozos Colorados en la ciudad de Santa Marta y concluyó que la vulneración de los derechos colectivos invocados se materializa en el deterioro ambiental del mencionado sector, como consecuencia del acelerado proceso erosivo ocasionado por factores climáticos y naturales (los mares de leva y fenómenos atmosféricos como los huracanes y el aumento del nivel del mar), como también por la construcción de obras civiles en forma antitécnica y desordenada, lo que ha llevado a perder entre diecisiete (17) y setenta y siete (77) metros de playa, con aumento progresivo, lo que sin duda pone en riesgo a las personas que allí residen, como a su entorno y sus bienes.

Dentro del contexto anotado, enfatizó en la necesidad de obtener una solución pronta a la problemática, la cual consideró de gran connotación e importancia no sólo para los residentes en la zona de Pozos Colorados, sino para los demás sectores del entorno, en tanto la zona costera corresponde a un bien de uso público de gran valor ecológico que requiere de la atención inmediata de las autoridades en lo que concierne



a su protección, prevención de desastres, control, mitigación y recuperación. En esa línea, destacó la importancia de las zonas costeras y su protección, refiriéndose a estudios realizados por Minambiente.

En cuanto a la competencia que les asiste a las entidades públicas apelantes, aseguró que todas se encuentran llamadas a responder por la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda, pues, tal y como lo señaló el Tribunal de primera instancia, ninguna de ellas ha desarrollado actividades capaces de detener o prevenir en forma efectiva el proceso erosivo que afecta la zona costera de Pozos Colorados. Advirtió que, si bien no les corresponde ejecutar obras civiles en dicha zona, lo cierto es que, en aplicación de los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, deben concurrir con las demás entidades demandadas para adelantar los estudios que se requieran y obtener un diagnóstico de la situación, establecer el estado de erosión costera en el Departamento del Magdalena, así como sus causas, y recomendar las políticas y acciones que deben emprender, lo cual, en su consideración, debe reflejar un esfuerzo conjunto y coordinado entre todas las entidades vinculadas e involucradas, y amerita despachar de manera desfavorable los cuestionamientos de las entidades recurrentes y acatar las órdenes y directrices impartidas por el Tribunal de primera instancia.

En virtud de todo lo anterior, el Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia estimatoria proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

**6.2.3.2.** Por medio de correo electrónico enviado el 14 de diciembre de 2020, el **Minambiente** indicó que ratificaba lo señalado en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 15 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo del Magdalena y, por tanto, solicitó se revoque, en lo que respecta a esa cartera ministerial, y en su lugar se declare falta de legitimación en la causa por pasiva y se denieguen las pretensiones.<sup>47</sup>

**6.2.3.3.** **CORPOMAG** allegó vía electrónica, el 17 de enero de 2021, sus alegatos de conclusión, e insistió en los argumentos consignados en el escrito de

---

<sup>47</sup>Visible en el índice 21 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial, consultado en [http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos?guid=4700123310002011\\_08425021100103](http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos?guid=4700123310002011_08425021100103)





apelación, solicitando se revoque lo dispuesto en los párrafos 5 y 6 del numeral tercero de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en razón de que, conforme el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales es subsidiario respecto a las labores de alcaldías y gobernaciones.

Reiteró la falta de vinculación de los Municipios del Departamento y el pronunciamiento realizado por la oficina de Subdirección técnica, respecto al concepto del INVEMAR.<sup>48</sup>

**6.2.3.4.** En la misma fecha, la **DIMAR**, manifestó presentar alegatos de conclusión y solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, considerando que tuvo en cuenta que no le compete a la Autoridad Marítima adelantar obras de protección costera por fenómenos erosivos y que, por el contrario, le corresponde autorizar y verificar que las que se lleven a cabo, cumplan con las características y especificaciones técnicas necesarias para la protección y preservación de los bienes de uso público de la Nación.

### **VI.3. Hechos**

**VI.3.1.** La línea de costa correspondiente al sector de Pozos Colorados en el Distrito de Santa Marta viene sufriendo un proceso erosivo, que ha sido constante a lo largo de toda el área desde hace varios años, ocasionando retrocesos que van desde aproximadamente -17.76 hasta -77.41 metros. Las evidencias indican que la causa estaría relacionada con la falta o no circulación de sedimentos que permitan mantener en buen estado las playas, esto debido al deterioro de las cuencas hidrográficas y la intervención antropogénica asociada a la construcción de estructuras.

**VI.3.2.** El ciudadano y abogado en ejercicio **Gabriel Antonio Carrero Torres** presentó demanda en ejercicio de la acción popular en contra del Departamento de Magdalena, el Distrito de Santa Marta y la DIMAR, al considerar que, con su conducta omisiva, en cuanto al proceso erosivo que se presenta en el sector de la zona costera de Pozos Colorados, vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los

<sup>48</sup> Visible en el índice 23 ibídem.



recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el derecho a la igualdad.

**VI.3.3.** A través de auto de 21 de noviembre de 2011, se vinculó a la Procuraduría Ambiental, Minambiente, CORPOMAG y DAGMA.

**VI.3.4.** El Tribunal Administrativo de Magdalena, en providencia del 15 de junio de 2016, resolvió declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Minambiente y amparar los derechos colectivos al goce del espacio público, el ambiente sano y equilibrio ecológico, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Decretando acciones perentorias a cargo de los demandados.

**VI.3.5.** La sentencia fue apelada por el Departamento del Magdalena, CORPOMAG y Minambiente.

#### **VI.4. Planteamiento.**

Ahora bien, de acuerdo al contenido y alcance de la sentencia recurrida y a los reparos esgrimidos por el Departamento del Magdalena en el recurso de alzada, se observa que discrepan en si el Departamento y el Comité Regional para la Atención y Prevención de Desastres tienen competencia para declarar la calamidad pública en el sector, así como para elaborar un plan de acción específico y efectuar su seguimiento y evaluación, pues, para dicho ente territorial, el ejercicio de dichas acciones corresponde al Distrito de Santa Marta a través del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, según lo indica el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, ya que solo interviene en el marco de las competencias de las autoridades de rango inferior cuando éstas no cuentan con los medios para su atención; en tanto que, para el Tribunal, al Departamento de Magdalena le corresponde planificar y



promover el desarrollo económico y social de su territorio y ejercer funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios, y colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales; además de ser el conductor y máximo responsable del sistema de gestión de riesgos en su jurisdicción, por lo que debe participar de manera coordinada con las demás autoridades en el manejo del fenómeno erosivo evitando las consecuencias nocivas de este, sobre los derechos colectivos de la comunidad allí asentada.

En lo que hace al recurso presentado por CORPOMAG, advierte la Sala que la controversia se funda en las órdenes fijadas a cargo de esa Corporación, que alega que algunas de las causas asociadas al proceso erosivo están relacionadas con las construcciones cerca de la línea de costa, las cuales, en razón a sus competencias, son ajenas y no controladas por la autoridad ambiental y que, según lo dispone el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, su papel es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones, y en ese contexto, son los Comités de Prevención y Atención de Desastres a quienes les corresponde realizar los estudios específicos de la problemática erosiva y asignar o gestionar recursos para la ejecución de dichos proyectos; mientras que el Juzgador de Primera Instancia consideró que dicha entidad tiene a su cargo, entre otras funciones, las de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; ejercer las funciones de evaluación control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, y la expedición de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; el manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción; ejecutar, administrar, operar y mantener, en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación, recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; y realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres, y adelantar con las administraciones municipales o distritales programas



de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión manejo de cauces y reforestación, etc.; y, por tanto, impartió órdenes a su cargo.

También presentan desacuerdo respecto de las órdenes que dio el *a quo* para todo el territorio del Departamento de Magdalena, pues CORPOMAG considera que se emitió un fallo que excedió la pretensión del demandante al abarcar espacios territoriales que son ajenos al Distrito y por ende debió vincular a los municipios interesados. Sin embargo, el Tribunal determinó que el fenómeno erosivo que afecta la línea costera en el sector de Pozos Colorados, de acuerdo con lo probado, se extiende a buena parte del Departamento del Magdalena, por lo que las autoridades, en el ámbito de sus competencias y en aplicación de los principios de complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, deben orientar la gestión del riesgo para conjurar las amenazas que se identifiquen respecto de todos los habitantes del Departamento del Magdalena.

En lo que respeta al recurso de apelación interpuesto por Minambiente, disiente respecto de la decisión del Tribunal al considerar que la sentencia no determinó en qué medida vulneró los derechos colectivos amparados, no precisó el nexo de causalidad entre las omisiones que constituyeron el daño y las funciones que la ley le asigna a la cartera ministerial y tampoco explicó la razón por la cual no era estimada con prosperidad la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva; en tanto que, para el Tribunal, dicha entidad está legitimada de hecho y materialmente en la causa, ya que el Ministerio Público solicitó se le vinculara como demandada, el Tribunal accedió a dicha solicitud y se le notificó del auto admisorio y ejerce funciones legales relevantes para la protección de las zonas costeras frente a un fenómeno erosivo de gran impacto.

#### **6.4.1. Consideraciones preliminares**

Conforme al planteamiento previamente expuesto y antes de trazar y resolver los cuestionamientos que de éste se derivan, la Sala considera pertinente indicar que no existe discusión alguna sobre la decisión del *a quo* en cuanto que encontró acreditada la vulneración a los derechos colectivos al goce del espacio público, al ambiente sano y equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad públicas y a la



seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, debido a la ocurrencia y gran impacto del proceso erosivo que se presenta en el sector de Pozos Colorados en el Distrito de Santa Marta y la zona costera del Departamento de Magdalena, así como tampoco en cuanto a las decisiones que fueron adoptadas por el Tribunal.

Así las cosas, resulta claro que los dilemas jurídicos a desatar en esta instancia se circunscriben a definir las competencias que recaen en las instituciones vinculadas, respeto de las ordenes de prevención y respuesta ante la ocurrencia del fenómeno erosivo y los eventuales efectos que pueda traer consigo.

Hecha la anotada precisión, pasa la Sala a abordar cada uno de los puntos esgrimidos en el planteamiento, de acuerdo al orden descrito y con la debida formulación del problema a desatar.

#### **6.4.2. Competencia del Departamento de Magdalena, el Distrito de Santa Marta y los Comités Regional y Local para la Atención y Prevención de Desastres.**

En primera medida, la Sala deberá determinar si es cierto que el Departamento de Magdalena solo interviene en el marco de las competencias de las autoridades de rango inferior cuando estas no cuentan con los medios para su atención.

Desatado lo anterior, definirá si es cierto que la competencia para declarar la calamidad pública en el sector de la zona costera de Pozos Colorados no corresponde al Departamento del Magdalena ni al Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres.

6.4.2.1. A efectos de dar respuesta al primer interrogante, la Sala precisará las obligaciones que a nivel constitucional y legal tiene el Departamento de Magdalena en temas medio ambientales y de gestión del riesgo. Así las cosas, es importante indicar que dicha entidad territorial tiene entre sus funciones primordiales: complementar la labor de los municipios y ser intermediadora entre la Nación y estos a fin de alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, tal cual lo dispone el artículo 298 de la Constitución Política, a saber:



**“Artículo 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

*La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.”* (Subrayas de la Sala)

En este sentido, el régimen departamental contenido en el Decreto 1222 de 1986, modificado por la Ley 617 de 2000, en su artículo 7, determinó las siguientes funciones:

**“Artículo 7.** Corresponde a los Departamentos:

a) Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos. El Departamento Nacional de Planeación citará a los Gobernadores, al Alcalde Mayor de Bogotá y a los Intendentes y Comisarios para discutir con ellos los informes y análisis regionales que preparen los respectivos Consejos Seccionales de Planeación. Estos informes y análisis deberán tenerse en cuenta para la elaboración de los planes y programas de desarrollo a que se refieren los artículos 76 y 118 de la Constitución Política.

b) Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren.

c) Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.

d) Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los Municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.

e) Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.

f) Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalen la Constitución y las leyes.” (Subrayas de la Sala)

De la norma transcrita, resulta evidente la importancia de los entes territoriales departamentales en la planificación del territorio, la protección y conservación del ambiente, la asistencia técnica a los municipios en temas especializados o complejos y el aporte de recursos económicos suficientes para el desarrollo de los programas y proyectos que ejecutarán en su jurisdicción. En consecuencia, la Ley





1454 de 2011<sup>49</sup> especificó las competencias de los departamentos en cuanto al ordenamiento territorial, en el numeral 2 del artículo 29, así:

**“Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio.** Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

(...)

## **2. Del Departamento**

a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c) *Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.*

d) *Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.*

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) *La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.*

g) *Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.*

(...)” (Subrayas de la Sala)

Lo anterior evidencia que los departamentos, por expresa disposición legal, deben actuar de forma activa en la planificación del desarrollo territorial de su territorio, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo.

<sup>49</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”



Sumado a lo anterior, la Ley 99 de 1993, “*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.*” en el artículo 64 dispuso:

**“Artículo 64. Funciones de los Departamentos.** *Corresponde a los Departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

- 1) *Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables;*
- 2) *Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente;*
- 3) *Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;*
- 4) *Ejercer en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un ambiente sano;*
- 5) *Desarrollar, con la asesoría o la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos naturales renovables binacionales;*
- 6) *Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas;*
- 7) *Coordinar y dirigir con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables.”* (Subrayas de la Sala)



Las aludidas funciones que cumplen los departamentos, dan cuenta de que la gestión pública ambiental a ellos encomendada no es residual sino complementaria y que, por tanto, debe coadyuvar a los municipios en el cuidado y protección de los recursos naturales y del ambiente. Lo dicho es ratificado por la Ley 715 de 2001<sup>50</sup>, en los numerales 9 y 10 del artículo 74, a saber:

***“Artículo 74. Competencias de los departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.***

*Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:*

(...)

*74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.*

*74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.*

(...)”

Ahora bien, en lo que respecta a las funciones de gestión del riesgo de desastres asignadas a los departamentos, es de resaltar que el sistema nacional fue creado a partir de la Ley 1523 de 2012<sup>51</sup>, y ha sido entendido como “*el conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombianas.*”<sup>52</sup>. Así las cosas, el artículo 13 de la mencionada disposición legal, indica lo siguiente:

***“Artículo 13. Los gobernadores en el sistema nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y***

<sup>50</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

<sup>51</sup> “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.”

<sup>52</sup> <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>



*desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.*

**Parágrafo 1o.** *Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.*

**Parágrafo 2o.** *Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.* (Subrayas de la Sala)

La anterior normativa no deja margen de duda en cuanto a que es obligación de los departamentos responder por la implementación de procesos de reducción del riesgo, integrar acciones estratégicas y prioritarias en ese sentido y efectivizar las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento. Esto significa que deben desplegar actuaciones integradas, procurar la eficacia en los procesos, acciones y tareas mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas y acudir en ayuda de los municipios cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para el departamento<sup>53</sup>.

Conforme a lo cual, es menester concluir que no es cierto que el Departamento de Magdalena solo interviene en el marco de las competencias de las autoridades de rango inferior cuando éstas no cuentan con los medios para su atención, pues su labor en materia ambiental y de gestión de riesgo, por expresa disposición legal, debe ser coordinada y concurrente respecto de los municipios de su jurisdicción. Razón por la cual esta instancia coincide con el *a quo*, en que el Departamento debe participar de manera coordinada con las demás autoridades en el manejo del fenómeno erosivo evitando las consecuencias nocivas de este sobre los derechos colectivos de la comunidad allí asentada, elaborando un plan de acción específico y efectuando su seguimiento y evaluación.

<sup>53</sup> Numerales 12 al 14 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.



En este sentido, se desestiman los argumentos del apelante y se confirman las órdenes dadas en este sentido por el Tribunal

6.4.2.2. Resuelto el anterior punto, con el fin de definir si la competencia para declarar la calamidad pública en el sector de la zona costera de Pozos Colorados corresponde al Distrito de Santa Marta a través del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, es pertinente indicar que la mencionada Ley 1523 de 2012 determina y regula las instancias de orientación y coordinación para la gestión del riesgo de desastres, cuyo propósito es optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de sus acciones, estableciendo, entre otras cosas, lo siguiente para el nivel territorial:

**“Artículo 27. Instancias de coordinación territorial.** Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.”

**“Artículo 29. Funcionamiento de los consejos territoriales.** Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.

**Parágrafo 1o.** En los departamentos, distritos y municipios con población superior a 250.000 habitantes, existirá una dependencia o entidad de gestión del riesgo, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3o, 6o y 75 de la Ley 617 de 2000. Si dicha dependencia o entidad existiere o fuere creada, quien la dirija, tendrá en todo caso, rango igual o superior a jefe de oficina asesora y su objetivo será el de facilitar la labor del alcalde como responsable y principal ejecutor de los procesos de la gestión del riesgo en el municipio, coordinar el desempeño del consejo territorial respectivo, y coordinar la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo y de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal.

**Parágrafo 2o. Comités y comisiones técnicas.** Los consejos territoriales podrán establecer comités para la coordinación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, siguiendo la misma orientación del nivel nacional. Igualmente, podrán crear comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgo específicos.” (Subrayas de la Sala)

**“Artículo 30. Asociación de consejos.** Los consejos territoriales deben aunar esfuerzos de manera permanente o transitoria para coordinar y mantener los





procesos de gestión del riesgo en áreas que rebasan los límites territoriales de sus respectivas circunscripciones o para afrontar desastres en territorios que cubren parte de las jurisdicciones asociadas o que se definen a partir de un elemento físico determinable como las cuencas hidrográficas. Sus actuaciones estarán orientadas por el principio de concurrencia y definidas en el marco de un plan de acción.

**Parágrafo 1o.** *Las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios deberán adoptar los procesos de la gestión del riesgo en el marco de su desempeño en la planificación del desarrollo, gestión ambiental y ordenamiento territorial, de conformidad con sus competencias.*

**Parágrafo 2o.** Los consejos departamentales deben promover, asesorar y hacer seguimiento al desempeño de las asociaciones de consejos territoriales del orden municipal en su respectiva jurisdicción. (Subrayas de la Sala)

De las normas en comento, advierte la Sala que los consejos territoriales: i) son instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente; ii) pueden establecer comités y crear comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos; iii) deben aunar esfuerzos de manera permanente o transitoria para coordinar y mantener los procesos de gestión del riesgo en áreas que rebasan los límites territoriales de sus respectivas circunscripciones o que se definen a partir de un elemento físico determinable como las cuencas hidrográficas, y iv) sus actuaciones están orientadas por el principio de concurrencia y definidas en el marco de un plan de acción.

En lo que respecta a declaratoria de calamidad pública, el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, la define como:

**“Artículo 58. Calamidad Pública.** *Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”*





Así mismo, la aludida norma define específicamente quien, cuando y bajo qué criterios se puede efectuar dicha declaratoria, así:

**“Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.”** (Subrayas de la Sala)

**“Artículo 59. Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública.** La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”

De las disposiciones transcritas se advierte que los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, respectivamente, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción, teniendo en consideración los criterios indicados por la Ley. En otras palabras, cada Comité tiene reconocidas atribuciones y criterios de declaratoria en la jurisdicción que territorialmente se encuentre establecida.



Dicho esto, comporta especial relevancia precisar la ubicación del sector de Pozos Colorados conforme a lo descrito en las pruebas allegadas al proceso, así:

(a) En el Concepto Técnico No 01 de 30 de mayo de 2011, suscrito por el Perito Marítimo experto en Oceanografía Física de la Capitanía de Puerto de Santa Marta, en el que rinde informe sobre la problemática de erosión, se dijo:

#### **“UBICACIÓN DEL PROYECTO**

*El área del proyecto, se localiza en el sector denominado Pozos Colorados, en el Municipio de Santa Marta, Caribe Colombiano.”<sup>54</sup>*

(b) En el Acta de la inspección judicial realizada el 18 de septiembre de 2013 con participación de perito en geología, quedó registrado lo siguiente:

*“En Santa Marta, a los dieciocho (18) días del mes de septiembre de dos mil trece (2013) siendo las 8:30 a.m., el suscrito Magistrado Dr. EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS, siendo el conductor del proceso, se constituyó en audiencia en asocio de la Auxiliar del Despacho FÁTIMA MILENA PÉREZ BARRERA con el objeto de dar inicio a la diligencia de inspección judicial con participación de perito -Jefe de línea Geología Marina y Costera del INVEMAR el investigador NELSON GUILLERMO RANGEL BUITRAGO, inspección ordenada mediante providencia del 28 de junio del 2013 con el fin de evaluar el proceso erosivo en la zona costera y las consecuencias presentes y futuras de dicha erosión en el sector de pozos colorados ubicado en el Distrito de Santa Marta.”<sup>55</sup> (Subrayas de la Sala)*

(c) Como objetivo del dictamen No GPT -GEO-015-13 presentado por el Subdirector de Coordinación de Investigación de INVEMAR, se propuso:

#### **“2. OBJETIVO**

*Evaluar el proceso erosivo y las consecuencias presentes y futuras de la erosión costera en el Lagomar Marina Club (Pozos Colorados), ubicado en el Distrito de Santa Marta. Así mismo, determinar cuáles serían las posibles soluciones a largo y corto plazo para evitar el deterioro erosivo de la zona y el avance de las aguas marinas.”<sup>56</sup> (Subrayas de la Sala)*

Bajo dicho criterio normativo y conforme a lo constatado en las pruebas allegadas al plenario, advierte el Despacho que el sector de la zona costera de Pozos

<sup>54</sup> Visto a folio 15 ibídem.

<sup>55</sup> Visto a folio 370 ibídem.

<sup>56</sup> Visto en el folio 7 del Cuaderno Anexo No 1.



Colorados se encuentra dentro de la jurisdicción territorial del Distrito de Santa Marta y, por tanto, es cierto que la competencia para declarar la calamidad pública le corresponde a dicho ente territorial a través del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres. Así las cosas, la Sala modificará la decisión que en este sentido se emitió por el Tribunal.

#### **6.4.3. Competencia de CORPOMAG respecto al proceso erosivo que se presenta en el sector de la zona costera de Pozos Colorados.**

Lo primero que deberá definir la Sala es si es cierto que, al estar relacionadas las causas del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicado en el Distrito de Santa Marta, con las construcciones cerca de la línea de costa (causas antrópicas), las órdenes fijadas por el *a quo*, a cargo de CORPOMAG, son ajenas a la autoridad ambiental.

Adicional a lo anterior, deberá determinar si el papel de la Corporación es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones, y si en ese contexto, es competencia exclusiva de los Comités de Prevención y Atención de Desastres realizar los estudios específicos de la problemática erosiva y asignar o gestionar recursos para su atención.

6.4.3.1. A efectos de resolver el primero de los cuestionamientos antes planteados, es necesario traer a colación los pronunciamientos que, sobre las causas del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados, obran en el acervo probatorio, así:

a) El Concepto Técnico número 01 de 30 de mayo de 2011, suscrito por el Perito Marítimo experto en Oceanografía Física de la Capitanía de Puerto de Santa Marta<sup>57</sup>, teniendo consideraciones técnicas de tipo meteorológico, geomorfológico, oceanográfico y ecológico, indicó como causas del fenómeno erosivo, las siguientes:

*“Los "vendavales" es el nombre con que se conocen los vientos fuertes húmedos con dirección soplando del suroeste principalmente. Este comportamiento climático nos permite confirmar que los vientos Alisios son de*

<sup>57</sup> Visto a folios 15 a 29 del expediente.



carácter constante y que ejercen una influencia determinante en la región con un rumbo dado del horizonte.

(...)

La morfología típica del litoral, está compuesta por dos elementos: arenas de diferente origen mezcladas con cascajos medios originados a partir de la roca presente y, acantilados rocosos, formados por esquistos parametamórficos del tipo filita laminar presentándose en forma de bloques fragmentados o paredes rocosas. La erosión continental ha sido el factor directamente responsable del desgaste del relieve después del levantamiento del macizo.

No obstante, estas costas se encuentran bajo influencia directa de los vientos Alisios. La dirección frecuente de estos vientos del noreste en relación con la posición de las costas determina la presencia de una corriente predominante orientada de norte a sur paralela a la costa y, por lo tanto, su acción erosiva y transporte de materiales resulta significativa. Una mayor acción erosiva es provocada por la acción de las olas muy de manifiesto en las salientes continentales principalmente como un retroceso de la costa, donde los acantilados afectados pueden apreciarse como una continuación del relieve submarino, así que en consecuencia resulta la inexistencia, prácticamente, de una plataforma continental en estos sectores; el fondo marino se profundiza rápidamente hacia la cuenca de Colombia, como es el caso de otras áreas del Caribe colombiano.

Otra causa de erosión de estas costas es la interrupción del transporte del sedimento, el cual se está dando, especialmente, con la instalación de elementos artesanales de defensa entre otros más técnicamente diseñados. No se puede desestimar, que la región se encuentra asociada a unas costas arenosas con las cuales la dinámica litoral más relevante es la deriva del transporte sólido longitudinal y su morfología asociada, y se sabe, que la deriva litoral juega un papel preponderante en el desplazamiento de las arenas a lo largo de la costa y en el balance sedimentario de las playas. (...) Un elemento más que se le une a los anteriores en términos de erosión costera, es el urbanismo litoral de manifiesto en el creciente y espectacular auge del turismo como actividad de masas en la región y la instalación de amplias construcciones para este uso, sobrepoblando las playas de visitantes.

(...)

Por todo lo anterior, se debe tener en cuenta que el que la sedimentación o erosión sean predominantes en un lugar determinado, depende de un número de factores relacionados entre sí, como la cantidad de arena de playa existente y la situación de su área distributiva, la configuración de la línea de costera y la del fondo oceánico contiguo, y los efectos de la acción 110 de las olas, corrientes, vientos y mareas.

Pero en general, desde el punto de vista netamente morfológico el sector de playa se encuentra modificado por las obras construidas y, es por lo mismo que, le dan ese aspecto escalonado; con un "playón" bastante amplio entre las barreras donde la simetría y los distanciamientos de las estructuras con relación a la longitud de playa son favorables.

(...)

El área denominada Pozos Colorados está situada al sudoeste de la ciudad de Santa Marta, en el sector denominado al norte por Punta Gloria, al este por la



*vía Santa Marta - Ciénaga, al sur por el aeropuerto Simón Bolívar y al oeste por el Mar Caribe. Es una zona que ha sido denominada como de gran insolación y evaporación, ésta última, potencialmente alta, y se debe al marcado déficit de saturación y a la alta velocidad del viento; su principal característica es la elevada salinidad, por lo cual la vegetación es muy escasa formada por matorrales de plantas halófilas, con un drenaje natural relativamente malo y formaciones de monte espinoso tropical como vegetación típica.”*

b) Por su parte, en el informe de reconocimiento de campo sobre erosión costera en el sector Pozos Colorados número DGI-GEO 1235 de julio de 2011, el Director General de INVEMAR<sup>58</sup> manifestó las generalidades de la zona, describió el reconocimiento de campo y en las recomendaciones precisó que *“Para determinar las causas de este proceso y proponer medidas de control y/o mitigación, se recomienda pensar en una solución integral para toda la zona de Pozos Colorados, más que en soluciones puntuales aisladas, de manera que se protejan efectivamente los intereses de todos los pobladores sector, representados en sus ecosistemas, lagunas costeras, playas y en la infraestructura urbana y de servicios”*<sup>59</sup>

c) El Dictamen número CPT-GEO-015-13 presentado por el Subdirector de Coordinación de Investigación de INVEMAR, indicó, entre otras cosas, que:

#### **“5. CAUSAS DE LA EROSIÓN**

*La erosión costera un fenómeno que se ha presentado en la zona litoral de Lagomar y en general a lo largo de diversos sectores ubicados a lo largo de toda la zona costera del Departamento del Magdalena. Determinar sus causas de manera específica es una tarea complicada dada la escasez de información que permita tener una idea óptima de las variables que intervienen en el fenómeno erosivo de un área en particular.*

*Con la información que se cuenta, derivada de la visita hecha campo y del análisis de las fotografías aéreas, se podría concluir que el problema erosivo en el sector de Lagomar estaría asociado principalmente a la falta y no circulación de sedimentos que permitan mantener en buen estado las playas (desbalance sedimentario).*

*Esta falta de sedimentos es un problema general que está asociado al deterioro de las cuencas hidrográficas adyacentes (en este caso las de la SNSM) a causa de la tala de bosques y ampliación de fronteras forestales. Todos los cambios realizados cuenca arriba ponen a disposición cantidades de sedimentos que, por las mismas modificaciones realizadas, no son arrastrados de forma continua hacia el mar. El desbalance sedimentario comienza con la pérdida de los caudales de agua. Así todo el sedimento disponible para ser depositado en las*

<sup>58</sup> Visto a folios 30 a 50 del expediente.

<sup>59</sup> Visto a folios 47 ibídem





*playas que estancado cuenca arriba producto de un caudal insuficiente que permita su transporte. Durante los periodos de invierno, cuando el caudal aumenta, la descarga de sedimentos hacia el mar se hace efectiva, más sin embargo no logra mantener el equilibrio de las playas ya que gran parte de los sedimentos son arrastrados hacia la plataforma.*

*Así mismo, la intervención antropogénica, juega un papel fundamental en lo que respecta a las modificaciones en la circulación de los sedimentos del área. La construcción de estructuras, sean casas u obras de defensa (sin los permisos que demanda la normatividad vigente<sup>60</sup>) muy cerca o sobre la zona de playa, bermas obstaculizan la circulación natural de material sedimentario transportado por las olas, corrientes, marea y vientos propiciando desequilibrios sedimentarios importantes que traen consigo aumentos considerables en la erosión.*

*De igual forma la tendencia erosiva observada también se ve influenciada, de manera general, por el Ascenso en el nivel del mar y los cambios climáticos.*

*Dentro del Caribe colombiano los verdaderos efectos del ascenso del nivel del mar no han sido estimados con exactitud debido a la poca información instrumental con la que se cuenta. Sin embargo, los datos existentes sobre las variaciones en el nivel del mar en el Caribe colombiano, registran ascensos de 12 a 22 cm en los últimos 100 años (Andrade, 2001; Restrepo, 2008). A partir de estos valores se calcula que pueden esperarse aumentos del orden de 2 a 5 mm por año, que llegarían alcanzar entre 80 cm y 1 cm para el año 2100. Estos valores de aumento en el nivel del mar para zonas planas, e incluso muchas de ellas un poco deprimidas cercanas a la línea costa significa la pérdida paulatina de grandes áreas de terreno y la extensión de las inundaciones ocurridas durante los periodos invernales.*

*De igual forma en la tendencia erosiva del área influyen significativamente las variaciones en las condiciones climáticas. El oleaje en los últimos años ha presentado aumentos significativos en la altura asociados al incremento de huracanes y tormentas tropicales, cuyos coletazos se han sentido en la parte Norte del Caribe colombiano. Rangel (2009) determinó que los últimos años el paso de los huracanes Joan, registrado en octubre de 1988, la tormenta tropical Iris en septiembre de 1989, el huracán César en julio de 1996 y más recientemente Dean (2007) que hicieron su desplazamiento por la costa de la Guajira y parte de la costa de la SNSM causaron retrocesos significativos y daños en diferentes estructuras.*

*Por último, se debe señalar que aumentos anormales de altura de ola ocasionados por sistemas atmosféricos de bajas presiones denominados “mares de leva” generan retrocesos significativos en la zona. Este fenómeno de carácter regional afecta toda la costa Caribe durante los meses secos principalmente entre enero y marzo registrándose hasta 5 veces dentro de un mismo mes. Estos mares de leva causan impactos negativos manifestados principalmente con inundaciones en áreas cercanas a la línea de costa, diferentes grados de erosión y afectación de infraestructuras físicas (casas, muelles, obras de defensa).<sup>61</sup>* (Subrayas de la Sala)

<sup>60</sup> “La normatividad vigente cuenta con una serie de términos de referencia para los estudios oceanográficos utilizados como soporte para la propuesta de obras o actividades que afecten la dinámica costera. Estos términos incluyen el estudio detallado de la dinámica marina, la dinámica litoral y las consecuencias de las obras o actividades a desarrollar.”

<sup>61</sup> Visto a folios 23 y 24 del Anexo No 1 del Expediente.





De lo anterior, resulta claro para la Sala que, si bien una de las causas del proceso erosivo son las estructuras construidas sin los permisos que demanda la normatividad vigente y muy cerca o sobre la zona de playa, dicho fenómeno también encuentra su origen en otros factores como: la cantidad de arena de playa existente y la situación de su área distributiva, la configuración de la línea costera y la del fondo oceánico contiguo, los efectos de la acción de las olas, corrientes, vientos y mareas, la falta y no circulación de sedimentos, el deterioro de las cuencas hidrográficas adyacentes, la tala de bosques, la ampliación de fronteras forestales, el ascenso en el nivel del mar y los cambios climáticos.

En este orden de ideas, es importante señalar que, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 99 de 1993<sup>62</sup>, las Corporaciones Autónomas Regionales cumplen los siguientes objetivos:

*“Artículo 30. Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.”* (Subrayas de la Sala)

Vistas así las cosas, para el Despacho resultan claras dos circunstancias; la primera de ellas es que el fenómeno erosivo no tiene como causa exclusiva las intervenciones antrópicas, y la segunda es que, ante cualquier daño o amenaza ambiental dentro de su jurisdicción, sin importar su origen, la Corporación Autónoma está llamada a desplegar acciones para garantizar su cuidado y conservación.

En este orden de ideas, la Sala concluye que no es cierto que, al estar relacionadas las causas del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicado en el Distrito de Santa Marta, con las construcciones cerca de la línea de costa, las órdenes fijadas por el *a quo*, a cargo de CORPOMAG, sean ajenas a la autoridad ambiental. Por tanto, confirmará las decisiones que en este sentido profirió el Tribunal en primera instancia.

---

<sup>62</sup> “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.”



6.4.3.2. Ahora, tan cierto es lo dicho, que también encuentra respaldo en las funciones que han sido asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales por la Ley 99 de 1993, las cuales se explicarán en adelante a efectos de determinar si el papel de estas autoridades ambientales es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones.

En este orden de ideas, es menester mencionar que sobre CORPOMAG recaen competencias relacionadas con la coordinación de planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental, la participación en procesos de planificación y ordenamiento territorial, la promoción y ejecución de obras de defensa contra las inundaciones y regulación de corrientes; la realización de actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres y programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, entre otras, todo en búsqueda de la sostenibilidad ambiental del territorio, como se dispone en los numerales 4, 5, 18, 19, 20, 23 y parágrafos 3 y 4 del artículo 31, que son del siguiente tenor:

**“Artículo 31. Funciones.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

*4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;*

*5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;*

(...)

*18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;*

*19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de*



*cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;*

*Quando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;*

(...)

*23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlos en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;*

(...)

**Parágrafo 3.** *Quando una Corporación Autónoma Regional tenga por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así mismo podrá administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los municipios o distritos para esos efectos;*

**Parágrafo 4.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;*

(...)"

De las normas en comento, se deduce que la autoridad ambiental, por expresa disposición legal, está facultada para participar en la toma de decisiones e implementar acciones respecto de procesos erosivos, como el que afecta el sector de la zona costera de Pozos Colorados del Distrito de Santa Marta, y en esta medida está llamada a ofrecer una solución integral y no actuaciones institucionales aisladas; esto con el fin de proteger efectivamente los intereses de todos los pobladores.



Lo dicho se complementa con lo dispuesto artículo 31 de la Ley 1523 de 2012<sup>63</sup>, a saber:

**Artículo 31. Las corporaciones autónomas regionales en el sistema nacional.** *Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.*

**Parágrafo 1o.** *El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.*

**Parágrafo 2o.** *Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.*

**Parágrafo 3o.** *Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.*

**Parágrafo 4o.** *Cuando se trate de Grandes Centros Urbanos al tenor de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en lo relativo a los comités territoriales, harán parte de estos las autoridades ambientales locales.” (Subrayas de la Sala)*

Como se observa, si bien el papel de la Corporación no supe ni exime de sus funciones a los entes territoriales, recae en ella el deber de asesorar y colaborar con las autoridades territoriales (governaciones y alcaldías) en la prevención de desastres, el análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución. Así las cosas, la Sala determina que el papel de la Corporación no es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones.

<sup>63</sup> “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.”



6.4.3.3. En consonancia con lo anterior, conviene resaltar que, según lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Ley 1523 de 2012, los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente, están conformados por un representante de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.

Dicha representación no es en vano, pues resulta claro que el propósito de la norma es fomentar un trabajo de cooperación interinstitucional entre todas las entidades que hacen parte del sistema, en búsqueda de corresponsabilidad e integralidad en las acciones. Así las cosas, cualquier competencia que recaía en los Comités de Prevención y Atención de Desastres, indirectamente lo es de la Corporación al ser uno de sus miembros.

Conforme a todo lo dicho, la Sala no modificará las decisiones que en este sentido emitió el Tribunal, ya que, con base en las consideraciones expuestas, queda claro que es competencia de CORPOMAG participar de manera activa en la búsqueda de soluciones respecto del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicada en el Distrito de Santa Marta, lo que incluye realizar estudios y asignar o gestionar recursos para la ejecución de proyectos, en ejercicio de las funciones que en materia ambiental y de gestión del riesgo de desastres la ley le ha atribuido.

#### **6.4.4. Vinculación a la acción de todos los municipios del Departamento de Magdalena.**

La Sala deberá definir si es cierto que el Tribunal Administrativo de Magdalena, en la sentencia del 15 de junio de 2016, amplió el margen de decisión abarcando espacios territoriales que son ajenos al Distrito de Santa Marta, dando órdenes dirigidas a tales entes y por ende debió vincular a los municipios interesados.

Para resolver dicho cuestionamiento es necesario traer a colación las pretensiones del demandante y los puntos de desacuerdo que frente a éstas manifiesta el extremo demandado, pues es en torno a estos argumentos que se formula el



problema jurídico, se desarrolla la actividad probatoria, se precisan las normas aplicables al caso, se motiva la sentencia y se resuelve el conflicto.

En este orden de ideas, en el caso que nos ocupa las pretensiones consistieron en obtener el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público, su utilización y destinación al beneficio común, la defensa de los bienes de uso público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y el acceso a la seguridad pública y la igualdad, los cuales se consideraban afectados por las presuntas omisiones de las entidades frente al proceso erosivo que afecta el sector de la zona costera de Pozos Colorados del Distrito de Santa Marta.

Por su parte, el Departamento de Magdalena, DIMAR, CORPOMAG y Minambiente, siendo parte del extremo pasivo, contestaron la demanda; ninguna negó la existencia del fenómeno erosivo y su argumento común de defensa consistió en indicar que la atención de dicha problemática no se encontraba dentro de la órbita de sus funciones.

Con base en esto, el Tribunal determinó como problema jurídico “*establecer si la comunidad del sector Pozos Colorados está siendo afectada por un proceso de erosión costera y si dicha situación afecta los derechos colectivos invocados en la demanda; y en tal caso, si las entidades demandadas son responsables de su violación o de la prevención o mitigación de los daños producidos por el fenómeno descrito*”<sup>64</sup>.

Para resolverlo tuvo como pruebas, entre otras cosas, dictámenes y conceptos técnicos, con base en los cuales llegó a la certeza de la existencia de un acelerado proceso de erosión, persistente y significativo sobre toda la costa del Departamento del Magdalena, en la cual se encuentra el sector de Pozos Colorados. De igual forma, resultó probado que ninguna autoridad competente había desarrollado actividades de prevención del fenómeno, ni fomentado una respuesta a través de acciones conjuntas y coordinadas, pese a ser una recomendación técnica.

---

<sup>64</sup> Visto a folio 428 del expediente.





A su turno, en la sentencia se abordaron las generalidades de la acción popular, el desarrollo constitucional, legislativo y jurisprudencial de los derechos colectivos que el actor indicó como vulnerados, los hechos probados y las responsabilidades de las entidades demandadas en torno al problema planteado, que toda la argumentación desarrollada se centró en el fenómeno erosivo que afecta el sector de la zona costera de Pozos Colorados del Distrito de Santa Marta y que únicamente en el acápite de las conclusiones, el Tribunal se refirió a otro espacio territorial, indicando lo siguiente:

*“Ahora, el fenómeno erosivo que afecta la línea costera en el sector de Pozos Colorados, hace parte del Distrito de Santa Marta y, de acuerdo con lo probado, se extiende, al menos, entre Bocas de Ceniza y Punta Betín, esto es, buena parte del Departamento Magdalena, de modo que la situación local objeto de estudio en este proceso vinculado a fenómenos ambientales más amplios, cuyo tratamiento debe avocar una de las autoridades en el ámbito de sus competencias; ello en aplicación de los principios de complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.*

*Adicionalmente, se debe considerar que el fenómeno erosivo descrito debe ser objeto de dos clases de tratamiento, el primero de los cuales debe estar orientado a la gestión del riesgo para conjurar la amenaza inminente a los habitantes del sector de pozos colorados y demás que se identifiquen en el Departamento del Magdalena y el segundo, a la toma de decisiones llamadas a ejecutarse en un mediano y largo plazo.*

*En respeto al derecho al debido proceso y a la defensa no se impartirán órdenes a los Municipios del Departamento del Magdalena que no se vincularon al proceso.”<sup>65</sup>*

De acuerdo con lo antes transcrito, la Sala observa que de los conceptos técnicos que forman parte del acervo probatorio, se puede entender que el origen de la erosión que afecta el sector de la zona costera de Pozos Colorados del Distrito de Santa Marta, corresponde a fenómenos ambientales que inevitablemente afectan la zona costera del Departamento y que fue en este sentido que el Tribunal se refirió al tema sin que dicha consideración se tradujera en órdenes concretas dirigidas a entidades no vinculadas.

Así las cosas, el *a quo* amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, al ambiente sano y equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y emitió órdenes a las entidades debidamente vinculadas a la acción, todas destinadas a la

---

<sup>65</sup> Visto a folio 439 ibídem.



formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo derivado de la erosión costera y para el manejo de desastres a través de mesas de trabajo, que impeló debían ser constituidas para conjurar la trasgresión denunciada; las cuales, en cumplimiento de las funciones que le la ley le asigna a cada uno de sus miembros, podrán prever medidas encaminadas a conjurar o corregir el fenómeno en otras jurisdicciones territoriales de su competencia.

De acuerdo con lo anterior, para la Sala resulta claro que el contradictorio se encuentra debidamente integrado, pues fueron vinculadas al trámite todas las entidades que están comprometidas con la protección de los derechos colectivos y obligadas al cumplimiento de las órdenes de amparo, lo que permite concluir que no es cierto que el Tribunal Administrativo de Magdalena, en la sentencia del 15 de junio de 2016, haya ampliado el margen de decisión abarcando espacios territoriales ajenos al Distrito de Santa Marta, así como tampoco lo es que haya expedido órdenes en ese sentido a municipios del Departamento de Magdalena no vinculados al proceso, lo que conduce a desestimar los argumentos del apelante y a confirmar la decisión por este motivo apelada.

#### **6.4.5. Falta de legitimación de Minambiente en la causa por pasiva.**

Procederá la Sala a establecer si es cierto que la sentencia omitió precisar en qué medida el Minambiente vulneró los derechos colectivos amparados y el nexo de causalidad entre las omisiones que constituyeron el daño y las funciones que la ley le asigna a la cartera ministerial. También deberá definir si es cierto que no hubo pronunciamiento en la instancia previa sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por la mencionada entidad.

Resuelto lo anterior, corresponderá a la Sala verificar si Minambiente está legitimado por pasiva, dentro de la acción popular que amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, el ambiente sano y equilibrio ecológico, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente debido proceso erosivo que se presenta en la línea de costa del Departamento del Magdalena.



6.4.5.1. Para resolver el primer cuestionamiento planteado, la Sala precisará si existen pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso que comprometan al Minambiente y que constituyan el nexo de causalidad entre las omisiones que le fueron atribuidas y las funciones que la ley le asigna, esto con la finalidad de determinar si es la autoridad pública llamada a responder. Para los efectos anotados es importante aclarar que la controversia planteada por el apelante no está destinada a restarle valor probatorio al acervo del que se valió el Tribunal para proferir sentencia, sino a cuestionar que del mismo no resulta ninguna acción u omisión que se le pueda adjudicar.

En este orden de ideas es menester indicar que el Tribunal del Magdalena, como medios de prueba relevantes para decidir, tuvo en cuenta los siguientes:

#### ***“2.5. Pruebas relevantes para decidir***

*Para establecer la afectación de los derechos colectivos invocados por el actor la Sala tendrá en cuenta los siguientes medios de prueba:*

*- Copia de la Resolución N° 001 de 2000, expedida por el Director de la Unidad del Riesgo del Ministerio del Interior y Justicia, “por la cual se declara la situación de calamidad pública la Zona Costera del Departamento del Magdalena, reconociendo afectación en el sector costero de los Municipios de Sitionuevo, Pueblo Viejo y Ciénaga” (fs 5-7)*

*- Disco compacto contentivo del informe de erosión costera en el año 2008 realizado por AGUA & TERRA CONSULTORES S.A., “Diagnóstico de la erosión costera del Departamento de Magdalena entre Bocas de Ceniza y Punta Betín y estudio de alternativas de solución” (f. 177).*

*- Copia del Oficio de 31 de marzo de 2011, mediante el cual la Administradora del Condominio Lagomar Marina Club solicitó a la Capitanía de Puerto de Santa Marta que realizara una visita a la Zona de Pozos Colorados y emitiera concepto sobre el proceso erosivo por socavación e informara las actividades que se deben ejecutar para la recuperación, estabilización y protección de las playas que se encuentran en avanzado estado de deterioro (f 8-10).*

*- Copia del Oficio N° 14201101060 MD-DIMAR-CPO4-ALITMA -021 suscrito por el Capitán de Fragata de la Capitanía de Puertos de Santa Marta el 4 de mayo de 2011, mediante el cual informa a la Administradora del Condominio Lagomar Marina Club que realizará una visita en el área de playa marítima de la Zona de Pozos Colorados el día 11 de abril del mismo año (f.11).*

*- Copia del Oficio de 12 de abril de 2011 mediante el cual la Administradora del Condominio Lagomar Marina Club solicitó al Capitán de Fragata de la Capitanía de Puertos de Santa Marta realizar una inspección con ingeniero oceanógrafo y solicita que se pronuncie sobre la posibilidad de recuperación de la playa, la*



*realización de obras que prevengan el impacto del mar en el litoral e indique quién debe realizarlos (fs. 12-13).*

*- Concepto Técnico N° 01 de 30 de mayo de 2011, suscrito por el Perito Marítimo experto en Oceanografía Física de la Capitanía de Puerto de Santa Marta, en el que rinde informe sobre la problemática de erosión costera que se están presentando (Sic) en el sector de Lagomar (Pozos Colorados) y, en especial, con las obras oceánicas y de protección Costera instaladas vecinas al proyecto urbanístico (f.15-29).*

*- Copia del informe de reconocimiento de campo sobre erosión costera en el sector Pozos Colorados N° DGI-GEO -1235 suscrito el 8 de julio de 2011 por el Director General del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives INVEMAR, (fs. 30 - 50).*

*- Copia del fallo de 30 de mayo de 2012, proferido por el Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima - Capitanía de Puerto de Santa Marta, mediante el cual sanciona al Condominio Lagomar por ocupación indebida de bienes de uso público por las obras de protección costera no autorizadas y adelantadas sin el acompañamiento de un Perito Oceanógrafo (fs. 253 – 261).*

*- Acta de la inspección judicial realizada el 18 de septiembre de 2013 con participación de perito en geología, en la cual que se realizó (Sic) un recorrido por el sector de Pozos Colorados afectado gravemente por la erosión, se observó la construcción de 6 espolones localizados al sur de un canal cuya fecha de construcción no se conoce, que a su vez conecta con un lago. Se toman muestras fotográficas que ilustran la erosión de la zona de encerramiento del condominio y de la playa. Igualmente se toman fotografías del predio de LAGOMAR y del lugar donde se encontraba ubicada la torre de alumbrado que debió derrumbarse por motivos de la erosión. (fs. 370-371).*

*- Dictamen N° GPT -GEO-015-13 presentado por el Subdirector de Coordinación de Investigación de Invemar, donde se examinan las causas de la erosión costera que se ha venido presentando en el sector de pozos colorados y las posibles soluciones a la problemática. (Cuaderno anexo).*

*- Fotografías del estado del sector de Condominio Lagomar aportados por el demandante que no se tendrán en cuenta para decidir por haberse aportado por fuera de las oportunidades legales ni haberse decretado como pruebas (fs. 249-252).<sup>66</sup>*

De las pruebas enunciadas se destacan: i) el Concepto Técnico número 01 de 30 de mayo de 2011; ii) el informe de reconocimiento de campo sobre erosión costera en el sector Pozos Colorados número DGI-GEO 1235 de julio de 2011, y iii) el dictamen número CPT-GEO-015-13 presentado por el Subdirector de Coordinación de Investigación de INVEMAR, las cuales, en términos generales, concluyeron la existencia de un estado de erosión persistente y significativo sobre todo el sector costero del Departamento del Magdalena y la necesidad de determinar e

<sup>66</sup> Visto a folio 428 del expediente.



implementar medidas de control y mitigación del riesgo y protección de los derechos colectivos. De manera particular, el último de ellos indicó lo siguiente:

#### **“7. CONCLUSIONES**

*La línea de costa correspondiente al sector Lagomar Marina Club viene sufriendo un proceso erosivo, que ha sido constante desde hace algunos años.*

*Desde 1975 hasta la actualidad el fenómeno erosivo ha sido el común denominador a lo largo de toda el área. Dentro del área fueron medidos retrocesos de hasta -17.76 m al norte del canal de desagüe, -48.84 m frente a Lagomar Marina Club y de hasta -77.41 m al sur de Lagomar.*

*Las evidencias indican que la erosión en el sector de Lagomar estaría asociada principalmente a la falta y no circulación de sedimentos que permitan mantener en buen estado las playas (desbalance sedimentario). Esta falta de sedimentos está asociada a dos factores: i) deterioro de las cuencas hidrográficas y ii) la intervención antropogénica asociada a la construcción de estructuras, que han obstaculizado la circulación natural de material sedimentario.*

*Así mismo, las tendencias erosivas observadas se ven influenciadas, de manera general, por el Ascenso en el nivel del mar y los cambios climáticos.*

*Cualquier tipo de solución o medida de control y/o mitigación de la erosión, deben ser concebida de forma integral sin pensar en soluciones puntuales y/o aisladas. Para esto se sugiere seguir la normatividad vigente que brinda una serie de términos de referencia para los estudios oceanográficos utilizados como soporte para la propuesta de obras o actividades que afecten la dinámica costera<sup>67</sup>*

Con fundamento en lo anterior, el Tribunal encontró probados los hechos que motivaron la acción popular y **determinó que el fenómeno erosivo no solo afecta el Sector de Pozos Colorados, sino toda la línea costera del Departamento del Magdalena, ocasionando un retroceso en las playas, que, se pronostica, seguirá avanzando y que constituye una verdadera amenaza para los pobladores del sector.** De igual forma, las pruebas le permitieron concluir que ninguna autoridad ha desarrollado actividades capaces de detener o prevenir en forma efectiva la situación descrita y que, si bien la DIMAR ha realizado algunas recomendaciones y adelantado estudios que podrían contribuir al diagnóstico, no se ha dado un esfuerzo conjunto y coordinado entre las instituciones distritales, departamentales y nacionales llamadas a dar respuesta al problema con ocasión de sus competencias, tal como lo recomendó el dictamen descrito previamente.

<sup>67</sup> Visto a folio 26 del anexo 1.





En consecuencia, el *a quo* determinó, con base en lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y los numerales 1, 2, 3, 5, 6, 9, 11 y 19 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, que Minambiente tiene a su cargo funciones que deben ser desarrolladas de forma coordinada con las demás entidades demandadas, a fin de darle un manejo correcto a la situación y proteger los derechos colectivos de las comunidades allí asentadas, concluyendo lo siguiente:

*“En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene a su cargo, entre otras funciones, el diseño de políticas vinculantes en el sector del medio ambiente y la preparación de los proyectos y normas que regulan el sector, así como la coordinación de la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales a quienes debe prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica: y debe igualmente dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución amónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental y coordinar y promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible”<sup>68</sup>*

Conclusión que comparte esta Sala, pues se acompasa con pronunciamientos recientes de esta Sección, como el realizado el 11 de julio de 2019, en la acción popular identificada con número de radicación 63001-23-33-000-2018-00036-01<sup>69</sup>, en la que, al abordar el tema se determinó lo siguiente:

*“Conforme lo anterior, es claro para la Sala que dentro de las funciones asignadas al Ministerio en mención, se encuentran las orientadas a regular el ordenamiento ambiental en todo el territorio nacional, estableciendo políticas públicas que así lo permitan. Igualmente, debe ejecutar las acciones tendientes a prevenir riesgos ecológicos que causen desastres, colaborando con los demás Ministerios, entidades estatales y el SNPAD, en el marco de sus competencias.*

*Por otra parte, el Gobierno Nacional mediante la Ley 1523, adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*La normativa en mención define la gestión del riesgo de desastres como “[...] un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]”.*

<sup>68</sup> Visto a folio 435 del expediente.

<sup>69</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Actor: Procuraduría General de la Nación – Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y otros.



Asimismo, dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población<sup>70</sup>.

(...)

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Sistema Nacional-, en el artículo 5° dispuso que era el conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo está conformado por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo dirigido por el Presidente de la República, y a su seguir, los ministros, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones<sup>71</sup>.

Esto indica, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hace parte del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, como instancia que orienta el sistema y desde el cual se aprueban las políticas de gestión del riesgo y su articulación con los procesos de desarrollo.

(...)

De lo expuesto, la Sala encuentra que las funciones encomendadas a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo están regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, los cuales fueron definidos por la misma Ley 1523 de la siguiente manera:

“[...] 12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

<sup>70</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 1°

<sup>71</sup> Supra nota 7. Artículo 9.



**14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada [...]** (Negrillas fuera de texto).

(...)

En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde.

No obstante, ello no indica que se deba dejar de lado lo que la misma Ley 1523 establece en el artículo 2º, un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades públicas, privadas y comunitarias que desarrollan y ejecutan los procesos de gestión del riesgo, dentro de las que se encuentra la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, al cual se le asignaron funciones de gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, orientando y regulando el ambiente en todo el territorio nacional, así como la dirección y coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.” (Negrillas del texto) (Subrayas de la Sala)

Conforme a lo expuesto, la Sala observa que existen pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso que demuestran la existencia del proceso erosivo en la zona costera del Departamento del Magdalena y la omisión de las entidades demandadas frente al mismo, lo que ameritó el amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público, al ambiente sano y equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. De igual forma evidencia que la omisión, en cuanto a la atención del fenómeno descrito, compromete al Minambiente, pues dentro de sus funciones se encuentra regular el ordenamiento ambiental del territorio nacional, definir las políticas a que se debe sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, así como orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo y, en consecuencia, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, es una de las autoridades públicas llamadas



a formular, ejecutar, seguir y evaluar políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo derivado de la erosión costera y para el manejo de desastres, como lo ordenó el Tribunal en el fallo de primera instancia.

Así las cosas, la Sala desestima los argumentos expuestos por el recurrente, pues no es cierto que la sentencia omitió precisar en qué medida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vulneró los derechos colectivos amparados y el nexo de causalidad entre las omisiones que constituyeron el daño y las funciones que la ley le asigna a la cartera ministerial. Por tanto, se ratifican los argumentos expuestos por el Tribunal en el fallo de primera instancia los cuales son del siguiente tenor:

**“2.3. Pronunciamiento sobre la excepción de falta de legitimación en la causa**

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva aduciendo que de acuerdo con las Leyes 99 de 1993 y 1444 del 2011 y el Decreto 3570 del 2011 no es un órgano ejecutor sino de gestión, encargado de fijar las políticas a nivel nacional sobre la protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que deben ser ejecutadas por las demás autoridades ambientales y los centros urbanos, como municipios, distritos o áreas metropolitanas con poblaciones superiores a un millón de habitantes y los Distritos de Cartagena Santa Marta y Barranquilla.*

*Para decidir la excepción alegada se debe tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 la demanda debe dirigirse contra la autoridad o el particular cuya conducta amenaza o causa agravio a los derechos colectivos, por lo tanto en la demanda debe indicarse con claridad quiénes son esas personas o autoridades.*

*Ahora bien, el Consejo de Estado<sup>72</sup> ha sostenido que el concepto de legitimación en la causa puede ser entendido 1) como legitimación de hecho”, (sic) esto es como interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda y de la notificación de ésta al demandado, por lo cual, quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda; y 2) como legitimación material entendida como la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, y para establecerla se debe examinar si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente, y constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito<sup>73</sup>.*

<sup>72</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: Martha Sofía Sanz Tobón, Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil seis (2006)

<sup>73</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2005, dictada en el expediente No 15.648. M.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.



*En el presente caso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está legitimado de hecho en la causa por pasiva porque la Agente del Ministerio solicitó que se le vinculara al proceso como demandada y el Tribunal accedió a dicha vinculación y le notificó el auto admisorio de la demanda; y también está legitimada materialmente en la causa porque tiene funciones legales que, aunque relacionadas con el diseño de políticas y no de su ejecución, son relevantes para la protección de las zonas costeras frente a un fenómeno erosivo que no se circunscribe al sector de pozos colorados, en la ciudad de Santa Marta sino a un territorio mucho más amplio, como se demostrará al examinar las pruebas allegadas al proceso.”<sup>74</sup>*

6.4.5.2. Conforme a todo lo expuesto, resulta claro que el Tribunal identificó la excepción propuesta por Minambiente y los argumentos que le sirvieron de sustento, de igual forma indicó un fundamento normativo y jurisprudencial que aplicó al caso en concreto y finalmente resolvió. Así las cosas, el hecho de que el Minambiente no comparta la decisión y la motivación que le sirvió de sostén, no significa que el Tribunal no haya justificado la disposición de negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de dicha cartera ministerial. Por lo anterior, se desestiman los argumentos formulados en ese sentido por el apelante.

Resuelto lo anterior, la Sala concluye que es cierto que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está legitimado por pasiva, dentro de la acción popular que amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, el ambiente sano y equilibrio ecológico, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente debido proceso erosivo que se presenta en la línea de costa del Departamento del Magdalena.

**6.4.6.** En este punto, es menester precisar, que la legislación contempla instrumentos de planeación, para atender la ocurrencia e impacto de procesos erosivos, los cuales deben ser acogidos e implementados por todas las autoridades vinculadas al momento de desplegar las acciones tendientes a resolver la problemática ambiental, tales como:

i. El Plan Maestro de Erosión Costera estipulado en el artículo 323 de la Ley 1955 de 2019, a saber:

---

<sup>74</sup> Visto a folios 427 (reverso) y 428 del expediente.





**“Artículo 323. Plan maestro de erosión costera.** El Gobierno nacional implementará el “Plan Maestro de Erosión Costera” para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Adicionalmente, se deberán crear estrategias que permitan identificar, cuantificar, priorizar y recuperar los ecosistemas afectados como herramienta de desarrollo ambiental, turístico y económico, además de cumplir con la responsabilidad que en materia ambiental deben tener el Estado y sus entidades descentralizadas, fomentando la inclusión del sector privado.”

- ii. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y Territoriales, contemplados en la Ley 1931 de 2018, “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”, y definidos en los numerales 13 y 14 del artículo 3 ibídem, así:

**“13. Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Sectoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) son los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector.

**14. Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.”

- iii. El Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC), consagrado en el artículo 5º del Decreto 1120 de 2013, “por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y las comisiones conjuntas, se establecen las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos, y se dictan otras disposiciones.”, el cual es del siguiente tenor:

**“Artículo 5. Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (Pomiuac).** Es el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras.



*El Pomiuc se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores en la zona costera.”*

Ahora bien, dichos Instrumentos hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA), como estructura que comprende el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993, particularmente del componente destinado a la ordenación y gestión de las Unidades Ambientales Costeras (en adelante UAC), cuyo análisis fue abordado por esta Sección en sentencia del 21 de agosto de 2020<sup>75</sup>, en la que se dijo lo siguiente:

**“VII.3.1. La ordenación y la gestión de las Unidades Ambientales Costeras (UAC)**

(...)

64. Concretamente, las directrices de conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente marino colombiano yacen en la Política Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI) de 2000, en el Documento CONPES 3164 de 2002, en la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros de 2007 (PNOEC)<sup>76</sup> -actualizada en el año 2017- y en el Documento CONPES 3990 de 31 de marzo de 2020.

65. Ante el silencio del legislador, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el CONPES<sup>77</sup> (órgano colegiado de carácter supra ministerial creado por la Ley 19 del 18 de noviembre de 1958<sup>78</sup>) se encargaron de señalar los lineamientos en materia ambiental, económica, administrativa y social que permitirían proteger y conservar el recurso marino<sup>79</sup>

66. Precisamente, en el año 2000, el entonces Ministerio de Medio Ambiente formuló la PNAOCI en un contexto en el que “no existía un marco legal

<sup>75</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación Número: 13001-23-33-000-2017-00987-01 (Ap).

<sup>76</sup> Al respecto ver el capítulo denominado “Territorios Líquidos de Colombia. Espacios Marítimos e Insulares ante la Legislación nacional e internacional”, elaborado por Roberto E. Lastra Mier y Alba Ruth Vergara Castaño

<sup>77</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social.

<sup>78</sup> “Sobre reforma administrativa”.

<sup>79</sup> Respecto de la naturaleza normativa de los documentos CONPES, ver el Auto 23 de julio de 2019 (C.P. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ radicación 11001-03-24-000-2019-00117-00), la sentencia de 7 de marzo de 2017 (C.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO (E), radicación 11001-03-24-000-2015-00555-00) y la sentencia de 28 de octubre de 2010, (CP RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, 25000-23-24-000-1998-00545-01). Esos actos administrativos no requieren ser acreditados en el proceso judicial por ser una norma de carácter nacional. Expresamente, el artículo 177 del CGP, al regular la prueba de las normas jurídicas, señala que: “El texto de normas jurídicas que **no tengan alcance nacional** y el de las leyes extranjeras, se aducirá en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte”.



específico con relación a las zonas costeras colombianas”, aun cuando “sí existían normas e instituciones que tienen que ver con su manejo”<sup>80</sup>.

En cuanto a los principios allí consignados, y dada su directa relación con el caso concreto, cabe destacar los siguientes:

a) La **armonización de la planificación de la base natural costera** es indispensable para proteger y conservar las características estructurales y funcionales de sus ecosistemas.

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

c) El agua es la **mayor fuerza integradora de los sistemas de recursos costeros** y entre estos y los sistemas de cuencas hidrográficas de la Nación.

d) Los **conflictos** por uso y acceso a los recursos marinos y costeros en el país son **incrementales en el espacio y en el tiempo** por lo que se promoverá la disminución del traslado de los problemas ambientales hacia áreas geográficas y hacia otras generaciones.

e) **Los costos ambientales en los procesos productivos que se realizan o tienen incidencia sobre las zonas costeras deberán siempre ser internalizados**, creando conciencia sobre la importancia de asumirlos y, por ende, generando una mayor responsabilidad ambiental por la necesidad evidente de conservar y **no según la disponibilidad presupuestal para cubrir dichos costos**.

Así, los programas de esta política pública están dirigidos a fomentar el ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares; la sostenibilidad ambiental sectorial; la rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados: la conservación de áreas marinas y costeras protegidas; la conservación de especies, y la evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar.

67. Dicha política -y su plan de acción- (periodo 2002 a 2004), fue aprobada a través del Documento CONPES 3164 de 10 de mayo 2002, con un enfoque territorial tripartito: región Caribe Insular, región Caribe Continental y Oceánica, y región Pacífico.

Estos ejes regionales se convirtieron en el escenario objeto de planificación y ordenamiento ambiental gestionado mediante unidades ambientales, unas de carácter costero (UAC) y otras de carácter oceánico (UAO)<sup>81</sup>.

68. Posteriormente, la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros de 2007 se enfocó en garantizar la integridad y proyección del territorio marítimo, el desarrollo económico, el fortalecimiento de la gobernanza marítima,

<sup>80</sup> Lo anterior se puede consultar en: [https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicasy4268\\_161009\\_polit\\_zonas\\_costeras\\_pnaoci.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicasy4268_161009_polit_zonas_costeras_pnaoci.pdf)

<sup>81</sup> [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2002/conpes\\_3164\\_2002.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2002/conpes_3164_2002.pdf)



el uso sostenible de la biodiversidad marina y la cultura, educación y ciencias marítimas.

Además, entre sus principios, fijó tres parámetros aplicables a la resolución de este caso, a saber:

a) “El Estado en su actuar, a través de un conjunto de principios y acciones, garantiza el **equilibrio entre desarrollo socioeconómico, conservación y aprovechamiento sostenible de sus recursos**, todo ello enmarcado en el ejercicio pleno y permanente de la Soberanía Nacional”.

b) “Para el manejo integral del océano y las zonas costeras, se requiere la **intervención de diferentes sectores, instituciones y disciplinas** cuyo denominador común es el mar, que bajo la coordinación de la CCO concurren en la formulación de planes, estrategias que dan respuesta a los retos emanados de los intereses marítimos nacionales. Esto quiere decir que la PNOEC tiene dos condiciones de acuerdo a su función constitutiva: deber ser una política **multisectorial** y su objetivo debe ser la **optimización de la administración del océano y de las zonas costeras** para el bienestar social y desarrollo económico de los colombianos. Además, la PNOEC prevé que la **participación de las entidades públicas se presente de manera proactiva**, de tal manera que sean generadoras de iniciativas de inversión a partir de un esfuerzo innovador, logrando integrar algunas políticas sectoriales del pasado y así prevean los planes y proyectos del futuro”.

c) “A partir del carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Colombiano, se reconoce y fomenta la **participación activa de toda la ciudadanía en la planificación, uso y conservación de sus espacios oceánicos y costeros**, mediante un plan racional y sostenible de aprovechamiento de sus recursos. Para lo anterior, se prevé la participación de los sectores objeto de políticas públicas relacionadas con el país marítimo, haciendo **imprescindible contar con todas las instancias de articulación y regulación**, puesto que la experiencia ha demostrado que es esencial la intervención e interacción no solo en la **planificación**, sino en **ejecución, seguimiento y control**”.

69. Por último, recientemente, el Gobierno nacional formuló el Documento CONPES 3990 de 2020, denominado “COLOMBIA POTENCIA BIOCEÁNICA SOSTENIBLE 2030”. Esta política pública busca potencializar el desarrollo de nuestros mares y océanos a partir de la evaluación de los resultados de la PNAOACI y la PNOEC.

En tal sentido, el CONPES reconoció que en nuestro país: **(i)** se presenta una **desarticulación interinstitucional** para la gobernanza bioceánica; **(ii)** existen varias **deficiencias en los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión de los ecosistemas marinos**; **(iii)** hay un **desaprovechamiento de los sistemas de información e indicadores para la gestión y toma de decisiones** de los asuntos oceánicos; **(iv)** existe la **necesidad de fortalecer y modernizar las capacidades para garantizar la soberanía, la seguridad integral marítima y el control del tráfico marítimo** de acuerdo con los estándares mundiales, y **(vi)** hay una **limitada generación de conocimiento, cultura y formación científica, tecnológica e innovación para los temas oceánicos**, entre otras problemáticas.

Por todo lo anterior, con el objeto de “proyectar a Colombia como potencia bioceánica para el año 2030, mediante el aprovechamiento integral y sostenible de su ubicación estratégica, condiciones oceánicas y recursos naturales para





*contribuir al crecimiento y desarrollo sostenible del país”, se formuló un plan de acción dirigido a fomentar la gobernanza interinstitucional bioceánica; la soberanía, defensa y seguridad integral marítima; el conocimiento, investigación y cultura marítima; el ordenamiento y gestión de los espacios marinos, costeros e insulares; y el desarrollo de las actividades marítimas y los municipios costeros.*

70. *Ahora bien, en lo concerniente a las disposiciones normativas sobre ordenación de los mares, la Sala precisa que algunos de los vacíos jurídicos presentes en esta materia fueron solventados por el Gobierno Nacional a través de los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”<sup>82</sup>.*

71. *Concretamente, el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011 indicó que las autoridades ambientales de las zonas marinas eran las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros. Veamos:*

*“ARTÍCULO 208. LEY 1450 DE 2011 AUTORIDAD AMBIENTAL MARINA DE LAS CORPORACIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA–.*

*PARÁGRAFO 1o. En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa.*

*PARÁGRAFO 2o. La línea de límite perpendicular a la línea de costa será establecida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés - INDEMAR.*

*PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y la Dirección General Marítima establecerán los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación. Los criterios establecidos serán adoptados mediante acto administrativo expedido por la Dirección General Marítima y serán de obligatorio cumplimiento por los permisionarios, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros”.*

(...)

<sup>82</sup> Las disposiciones que se citan a continuación están vigentes según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”’, publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.





73. Por su parte, el artículo 247<sup>83</sup> de la Ley 1753 de 2015<sup>84</sup> contempló la necesidad de formular una política integrada para la gestión de zonas marinas, costeras e insulares. Y el artículo 323 de la Ley 1955 de 2019<sup>85</sup> determinó que:

**“ARTÍCULO 323. PLAN MAESTRO DE EROSIÓN COSTERA.** El Gobierno nacional implementará el “Plan Maestro de Erosión Costera” para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**Adicionalmente, se deberán crear estrategias que permitan identificar, cuantificar, priorizar y recuperar los ecosistemas afectados como herramienta de desarrollo ambiental, turístico y económico, además de cumplir con la responsabilidad que en materia ambiental deben tener el Estado y sus entidades descentralizadas, fomentando la inclusión del sector privado”.** (Negrillas de la Sala)

74. En desarrollo de las mencionadas disposiciones, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013, “por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) (...) y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 5º de la norma ibidem define el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC) como “el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras”.

En cuanto a la adopción del mencionado instrumento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1450 de 2011 y en los artículos 17 y 40 del Decreto Ley 3570, el Decreto 1120, en su artículo 8º, prevé lo siguiente:

**“Artículo 8º. Adopción. Los Pomiuac y sus respectivas modificaciones, serán adoptados por la comisión conjunta o las autoridades ambientales competentes, según el caso, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

Parágrafo 1º. Cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participe en el proceso de formulación y adopción del Pomiuac, a través de la comisión conjunta, se considera surtida la emisión del aludido concepto. En los casos de Unidades Ambientales Costeras que no sean objeto de Comisión Conjunta, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participará en calidad de invitado permanente en el proceso de formulación y adopción del Pomiuac y dentro de la participación en dicho proceso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitirá el concepto.

Parágrafo 2º. La modificación del Pomiuac se sujetará al procedimiento previsto para las fases de caracterización y diagnóstico, prospectiva y zonificación y formulación y adopción del Plan”.

<sup>83</sup> “ARTÍCULO 247. FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRADA PARA LA GESTIÓN DE ZONAS MARINAS, COSTERAS E INSULARES. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con otros ministerios y entidades públicas y el sector privado, formulará y adoptará la política integrada para la gestión de zonas marinas, costeras e insulares del país, la cual incluirá un programa nacional para la prevención, mitigación y control de la erosión costera, propendiendo por la seguridad habitacional y el bienestar de las poblaciones asentadas en estas zonas y el desarrollo sectorial compatible con las dinámicas de dicho fenómeno”.

<sup>84</sup> “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

<sup>85</sup> “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.



(...)

76. Finalmente, es de mencionar que el MADS, mediante Resolución 0768 de 17 de abril de 2017, adoptó “la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera. Este insumo básico permite clasificar las zonas costeras<sup>86</sup> y agotar las distintas fases del POMIUAC<sup>87</sup>.”

Conforme a lo expuesto, para la Sala es claro que el Plan Maestro de erosión costera es el instrumento de planificación que permite desarrollar una visión y estrategia a largo plazo, con un apropiado sustento técnico, financiero e institucional, encaminado a prevenir, mitigar y controlar las causas y consecuencias del fenómeno erosivo, ofreciendo a los entes gubernamentales y demás actores interesados las herramientas que permitan adoptar acciones efectivas.

En esa medida, es menester que las entidades vinculadas por pasiva a esta acción aseguren que dicho plan sea adoptado y ejecutado, por tanto, se modificarán los párrafos cuatro y cinco del ordinal tercero de la sentencia de primera instancia con esa finalidad. Exhortándolos para que, al momento de cumplir las órdenes dadas y desplegar las acciones tendientes a resolver la problemática ambiental, apliquen y articulen los demás instrumentos de planeación dispuestos para atender la ocurrencia e impacto de procesos erosivos, tales como: los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y Territoriales y POMIUAC.

#### 6.4.7. Comité de verificación

Ahora bien, la sentencia de primera instancia, en lo que respecta a la conformación del Comité para la Verificación del cumplimiento del fallo, ordenó lo siguiente:

**“Cuarto:** Conformar un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia integrada por la parte demandante, la Procuraduría Delegada ante esta Corporación y la Procuraduría Agraria y Ambiental del Magdalena, CORPAMAG, DIMAR, el Alcalde Distrital de Santa Marta; la Gobernadora del Departamento del Magdalena y la Defensoría del Pueblo.”

<sup>86</sup> *Ibíd.*, “Artículo 2.2.4.2.1.1. Tipos de zonas costeras. La zona costera se clasifica en: [...]. Los demás criterios fijados en la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera que adoptará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [...]”.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, “Artículo 2.2.4.2.3.3. Fases del POMIUAC. El Pomiuac comprende las siguientes: [...]. PARÁGRAFO. Cada una de las fases de que trata el presente artículo se desarrollará de acuerdo con lo que establezca la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera, adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en los insumos técnicos del Ideam e Invernar”.



Ahora bien, el inciso 4 del artículo 34 de Ley 472 de 1998, indica sobre este preciso aspecto que:

**“Artículo 34. Sentencia.**

(...)

*En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.*

*También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.”* (Subrayas y resaltado de la Sala)

Conforme a la anterior disposición, esta Sección en reciente jurisprudencia<sup>88</sup> definió que era menester no sólo que se incluyera, por mandato legal, al Tribunal que emitió sentencia de primera instancia, sino que además precisó que quien debía presidirlo es el Magistrado que había adelantado la sustanciación y proyección de la decisión en la anotada instancia como Ponente de la misma. Veamos lo que se dijo en la mencionada providencia:

---

<sup>88</sup> Verbigracia: Sentencia de 28 de junio de 2019, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicación Número: 52001-23-33-000-2018-00361-01(AP), en la que se dijo:

**“Comité de verificación.**

*167. Para el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, se ordenará la conformación de un comité de verificación, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472:*

*“[...] En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. **En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.***

*También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]”* (Resaltado fuera de texto original).

*1. Así las cosas, en el comité de verificación de esta sentencia participarán: i) la parte actora; ii) el Municipio de Mocoa; ii) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-; iii) la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS Putumayo S.A.S. E.S.P.; y iv) el delegado de la Procuraduría General de la Nación ante el Tribunal Administrativo de Nariño. Este Comité será presidido por el Tribunal Administrativo de Nariño, a través de la Magistrada ponente de la sentencia proferida, en primera instancia.”* (Negrillas del texto original) (Subrayas de la Sala)



“Sobre el particular, la Sala advierte que de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472, el Juez tiene la facultad de conformar un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

La implementación de dicho comité no pugna con la facultad que tienen las partes o los interesados de acudir al incidente de desacato ante el incumplimiento de una orden judicial, pues aquel tiene por finalidad efectuar un **seguimiento** a la ejecución de las medidas de amparo previstas en la sentencia y también puede servir de instancia de articulación entre las partes, el juez y demás personas interesadas, para lograr la efectiva protección de los derechos colectivos vulnerados.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-254 de 2014, precisó lo siguiente:

*“[...] Como punto de partida, se destaca el hecho de que ambos cuerpos normativos hayan considerado que dichas autoridades debían conservar su competencia, después de proferido el fallo, para adoptar las medidas que conduzcan a hacer efectivo el amparo. Eso explica que tanto el juez de tutela como el de la acción popular puedan convocar a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección, cuantas veces sea necesario; practicar pruebas para establecer los motivos de su negligencia y adelantar las diligencias que correspondan para corregir tales obstáculos.<sup>89</sup>*

*El juez de la acción popular cuenta con una herramienta adicional para esos efectos: la conformación del comité para la verificación del cumplimiento que, integrado de la manera en que se anunció previamente (Supra 4.5.) cumple la función de asesorar al funcionario judicial en la formulación de propuestas que conduzcan a realizar la protección concedida y, además, permite hacer un seguimiento de las gestiones que los responsables de restablecer el derecho colectivo vulnerado han adoptado con ese objeto.<sup>90</sup>*

[...]

*.10. Para resolver ese interrogante, hay que remitirse a lo referido con antelación acerca de la responsabilidad del juez de la acción popular en la ejecución de sus sentencias y de los instrumentos jurídicos de los que él y*

<sup>89</sup> La Sentencia 85001-23-31-000-2011-00047-01(AP), proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el cinco (5) abril de 2013 (C.P. Stella Conto Díaz del Castillo), se refiere al compromiso que, en atención a la naturaleza de la acción popular, a su origen constitucional y a la clase de derechos e intereses que protege, adquiere el juez que la tramitó frente a la garantía del cumplimiento de las órdenes impartidas en aras del restablecimiento del derecho colectivo vulnerado. El fallo señala, al respecto, que “(...) la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la actividad de las autoridades, incluyendo la tarea del juez de la acción popular, pues un procedimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado Social, para el efecto de la participación en la protección de los derechos colectivos con la eficacia que su trascendencia exige. Sobre ese supuesto, advierte que el rol del juez de la acción popular no puede limitarse a adoptar una decisión con respecto a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, ya que, por el contrario, “su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer las cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible (...)”.

<sup>90</sup> Cfr. Sentencia T-443 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).





las partes pueden valerse para impulsar el cumplimiento de las órdenes de protección de los derechos colectivos.

Se dijo entonces que la sentencia de la acción popular debe indicar de forma precisa el plazo previsto para su ejecución y que, durante ese término, el juez conserva la competencia para tomar las medidas que conduzcan a la pronta y efectiva materialización de la protección concedida. Esto significa que puede practicar pruebas para identificar las circunstancias que obstaculizan la concreción del amparo, requerir a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección y adoptar los correctivos que conduzcan a superar la dilación verificada.

Además, se advirtió sobre el importante papel que cumplen el comité de verificación de cumplimiento de la sentencia de acción popular y el incidente de desacato frente a dicho propósito, el primero porque opera como un espacio para la elaboración y discusión de las alternativas de cumplimiento de la sentencia y el segundo porque permite que, ante la inminencia de una sanción disciplinaria, las autoridades se apresuren a ejecutar las medidas necesarias para hacer realidad el amparo concedido.

[...]

El papel que cumple el comité de verificación en la asesoría y seguimiento de las órdenes de protección, la competencia que se le confirió al juez para vincular a las entidades que podrían contribuir a acelerar el cumplimiento del fallo, la labor que en aras de este objetivo pueden ejercer los organismos de control y los intereses que están en juego tratándose de derechos colectivos cuya protección, por definición, concierne a toda la sociedad, son razones suficientes para considerar que, en efecto, el juez de la acción popular está habilitado para ajustar sus órdenes cuando ello resulte indispensable para asegurar el goce efectivo de tales derechos o conjurar las circunstancias que lo amenazan [...].”

Es por lo anterior que la Sala considera que el comité de verificación en el asunto sub-examine no debe ser revocado, pero sí modificado en el sentido de incluir al Tribunal, a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá.<sup>91</sup>  
(Negritas del original) (Subrayas de la Sala)

Así las cosas, es menester modificar el numeral cuarto de la sentencia de primera instancia, con el fin de que el mencionado comité este integrado por la parte demandante, la Procuraduría Delegada, la Procuraduría Agraria y Ambiental del Magdalena, CORPAMAG, DIMAR, el Alcalde Distrital de Santa Marta, la Gobernadora del Departamento del Magdalena, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Administrativo del Magdalena a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá.

<sup>91</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. 28 de enero de 2021. Radicación Número: 68001-23-33-000-2019-00250-01(AP). Actor: Defensoría Del Pueblo – Regional Santander. Demandado: Municipio De Bucaramanga y otros.





#### 6.4.8. Reconocimiento de personería

Finalmente, en atención a que el abogado Orlando Sepúlveda Otálora, vía correo electrónico enviado a la Secretaría General de esta Corporación el 24 de mayo de 2021, aportó poder que obra a índices 29 y 31 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial<sup>92</sup>, para actuar en nombre y representación del Departamento del Magdalena, el Despacho lo reconocerá como apoderado de su representado en el proceso de la referencia.

No obstante, se advierte que el día 16 julio de 2021, el mencionado profesional del derecho allegó, como consta a índice 44 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial<sup>93</sup>, memorial de renuncia al poder, con la constancia de comunicación a la entidad representada. En consecuencia la misma se tendrá por bien presentada al cumplir con los requisitos legales exigidos para el efecto.

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,

### F A L L A

**PRIMERO: MODIFICAR** la orden dada respecto al estudio y declaración de calamidad pública en el sector de **la zona costera de Pozos Colorados, en la medida en que dicha atribución es competencia del Distrito de Santa Marta a través del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres y por tanto solo le corresponderá a esa entidad territorial adelantar dicha gestión,** conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: MODIFICAR** la orden dada en el párrafo cuarto y quinto del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, el cual quedará así:

---

<sup>92</sup> Consultado en [https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=470012331000201108425021100103](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=470012331000201108425021100103)

<sup>93</sup> Ibídem



“Se ordena a las autoridades demandadas que conformen una mesa de trabajo en la que se definirá, adoptará y ejecutará **el Plan Maestro de Erosión Costera como instrumento de planificación para atender la erosión costera en el Departamento del Magdalena, así como sus causas; determinar las políticas y acciones que debe emprender cada una de las entidades en el marco de sus competencias, particularmente las modificaciones en los planes de desarrollo, ordenamiento territorial y los presupuestos departamental y distrital; las obras que se deban ejecutar a cargo del Departamento del Magdalena, del Distrito de Santa Marta y de CORPAMAG y los compromisos de la DIMAR y del Ministerio del Medio Ambiente.**

Exhortándolos para que, al momento de cumplir las órdenes dadas y desplegar las acciones tendientes a resolver la problemática ambiental, apliquen y articulen los demás instrumentos de planeación dispuestos para atender la ocurrencia e impacto de procesos erosivos, tales como: los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y Territoriales y POMIUAC.

La definición y adopción del **Plan Maestro de Erosión Costera deberá realizarse en un lapso razonable a partir de la ejecutoria de la sentencia, dentro de los términos específicos que para el efecto determine el comité de verificación, a efecto de que las entidades vinculadas puedan comprometer sus recursos y adaptar sus planes, programas y proyectos para la prevención, control y manejo de los efectos de dicho fenómeno.**”

**TERCERO: MODIFICAR** el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia apelada, el cual quedará así:

“**Cuarto:** Conformar un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo del Magdalena a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá, la parte demandante, la Procuraduría Delegada ante esta Corporación, la Procuraduría Agraria y Ambiental del Magdalena, CORPAMAG, DIMAR, el



Alcalde Distrital de Santa Marta, la Gobernadora del Departamento del Magdalena y la Defensoría del Pueblo.”

**CUARTO:** En lo demás **CONFIRMAR** la sentencia proferida el 15 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo de Magdalena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**QUINTO: RECONOCER** personería para actuar en nombre del Departamento del Magdalena, al profesional del derecho Orlando Sepúlveda Otálora, de conformidad con el poder obra a índices 29 y 31 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial.

**SEXTO: TENER POR BIEN PRESENTADA** la renuncia de poder allegada por el abogado Orlando Sepúlveda Otálora, de conformidad con el memorial que obra a índice 44 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial.

**SÉPTIMO:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 29 de julio de 2021.

(Firmado electrónicamente)  
**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente  
Consejero de Estado

(Firmado electrónicamente)  
**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

(Firmado electrónicamente)  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

(Firmado electrónicamente)  
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado



---

Radicado: 47001 23 31 000 **2011 08425** 02  
Demandante: Gabriel Antonio Carrero Torres