

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

**Bogotá, D. C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación: 47001-23-31-000-2011-00141-01.**  
**ACCIÓN POPULAR – FALLO.**

**Actor: JOSÉ ANTONIO OLAYA GUETE**

**TESIS: SE MODIFICA LA SENTENCIA RECURRIDA. LA ACTUALIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE MANEJO AMBIENTAL CORRESPONDEN A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES DE SU JURISDICCIÓN, EMPERO, EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS MUNICIPIOS DEBEN REGULAR LAS CONDICIONES DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DE LOS HUMEDALES, Y COLABORAR CON LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES Y PROYECTOS ELABORADOS POR LAS CAR.**

**DERECHOS COLECTIVOS: GOCE DE UN AMBIENTE SANO; EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN. LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES, LA PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA, DE LOS ECOSISTEMAS SITUADOS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS, ASÍ COMO LOS DEMÁS INTERESES DE LA COMUNIDAD RELACIONADOS CON LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE; SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS; y, SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE.**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por los apoderados de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena<sup>1</sup>, de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena<sup>2</sup>, del Departamento del Magdalena, de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres<sup>3</sup> y de los Ministerios de Salud y Protección Social y de Agricultura y Desarrollo Rural, contra la sentencia de 21 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena<sup>4</sup>, que amparó los derechos colectivos invocados como vulnerados por el actor.

## **I.- ANTECEDENTES**

### **I.1- La Demanda**

El señor **JOSÉ ANTONIO OLAYA GUETE**, en nombre propio, instauró<sup>5</sup> acción popular contra el Departamento del Magdalena, CORPAMAG, la UNGRD y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia y del

---

<sup>1</sup> En adelante CORMAGADALENA.

<sup>2</sup> En adelante CORPAMAG.

<sup>3</sup> En adelante UNGRD.

<sup>4</sup> En adelante el Tribunal.

<sup>5</sup> La acción fue radicada el 24 de marzo de 2011 ante la Dirección Seccional de Administración Judicial de Santa Marta (folio 8 del expediente).

Derecho)<sup>6</sup>, de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social)<sup>7</sup> y de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)<sup>8</sup>, en defensa de los derechos colectivos al i) goce de un ambiente sano; ii) a la

---

<sup>6</sup> Reorganizado y creado mediante Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, "por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones"

[...]

"Artículo 2°. Reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia. Reorganícese el Ministerio del Interior y de Justicia, el cual se denominará Ministerio del Interior y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 10 de la presente ley.

[...]

Artículo 4°. Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho. Créase el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con el artículo 1° de la presente ley [...]" (Negrillas fuera de texto).

<sup>7</sup> Reorganizado y creado mediante Ley 1444

"Artículo 7°. Reorganización del Ministerio de la Protección Social. Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6° de la presente ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[...]

Artículo 9°. Creación del Ministerio de Salud. Créase el Ministerio de Salud y Protección Social, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con el artículo 6° de la presente ley. [...]" (Negrillas fuera de texto).

<sup>8</sup> Reorganizado y creado mediante Ley 1444

"Artículo 12°. Reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley [...]" (Negrillas fuera de texto).

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; iii) a la seguridad y salubridad públicas; y, iv) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

## **I.2. Hechos**

El actor manifestó que a orillas del Río Magdalena se localizan los Municipios de Zapayán, Pedraza, Concordia y Chibolo, integrados por los corregimientos de Punta de Piedras, Capucho, Piedras de Moler, Piedras Pintadas y los Cerritos (Zapayán), Bomba (Pedraza) y Bálsamo (Concordia).

Señaló que cada año el río Magdalena aumenta su nivel debido a las lluvias, por lo que la Ciénaga de Zapayán aumenta su caudal y se

desborda sobre los referidos municipios, ocasionando con ello graves inundaciones en los centros poblados y fincas aledañas y, por ende, grandes pérdidas en la región.

Aseguró que en épocas de invierno las inundaciones acarrearán daños a cientos de personas, las cuales, en muchos casos, han quedado sin sus viviendas, aunado a las diez mil hectáreas afectadas y al inmenso daño al ecosistema derivado de la destrucción de la flora de la orilla de la ciénaga que trae como consecuencia la erosión y, por ende, la sedimentación del complejo cenagoso.

Puso de manifiesto que el 50% de las hectáreas inundadas son terrenos baldíos, de tal manera que, si estas tierras no sufrieran los perjuicios descritos, podrían ser empleadas por los campesinos de la región para el cultivo de pan coger y, por ende, se convertirían en el banco de tierra que tanto necesitan.

Anotó que las inundaciones han dejado la destrucción de las viviendas, infraestructura educativa, iglesias, calles, cementerios, cultivos, fincas ganaderas, vías de comunicación, acueductos, pozos

sépticos, infraestructura eléctrica, flora, fauna nativa e impide la construcción del alcantarillado y gasificación.

Destacó que una de las consecuencias de las inundaciones es la pérdida de la fauna, pues muchas especies nativas han muerto o han migrado a otros lugares, como es el caso de la tortuga de agua dulce que se ha convertido en presa fácil de sus depredadores y cazadores, habida cuenta que, al quedar sin bosque, tienen que recorrer largos trechos en busca de un sitio seguro para esconder sus huevos, lo que permite su fácil captura, además que en muchos casos deben guardarlos en lugares visibles donde los depredadores los detectan fácilmente y los consumen.

Señaló que la pérdida de cobertura floral ha producido un calentamiento exagerado en la región, hasta el punto que en épocas de verano la temperatura alcanza 40 grados centígrados, lo que ha ocasionado que en muchos casos niños y adultos sufran de derrames cerebrales e isquemias. Aunado a que, debido a la disminución del nivel del agua de la ciénaga y su descomposición, se producen

enfermedades como la gastroenteritis que ha cobrado la vida de muchos niños, así como la muerte masiva de peces.

Finalmente, sostuvo que con el fin de taponar el canal por donde entran las aguas del río Magdalena a la Ciénaga de Zapayán, se construyó un dique que ha destruido las lomas que sirven de muro de contención al caso, pues de estas se extraen los materiales empleados para tapar el dique, de igual forma se ha producido la sedimentación del caño por los materiales que son sumergidos en él.

### **I.3. Pretensiones**

El actor solicitó el amparo de los derechos colectivos invocados como vulnerados y, en consecuencia, que se ordene la adopción de las siguientes medidas:

*"[...] la construcción de una compuerta en el caño de Zapayán, canal de entrada y salida de las aguas, a la Ciénaga de Zapayán, esto con el fin de impedir que a la ciénaga entre agua en exceso durante la época de creciente y que de ella salga agua en exceso durante la época de sequía y así de esta forma mantenerlas en un*

*nivel que nos permita recuperar todo lo relacionado con la parte ecológica, construir embalses para la captación de aguas para surtir los acueductos, estancos para la cría de peces, organizar distritos de riego que permitan asegurarles la producción al campesinado, erradicar el problema de inundación y destrucción de vías, fincas, viviendas, infraestructura educativa, iglesias, cementerios, infraestructura eléctrica, acueducto y otros, poder construir alcantarillados, participar en los programas de gasificación y evitar los millonarios gastos que los fenómenos de las inundaciones y sequía constantemente nos ocasiona.*

*[...]*

*Además de las compuertas, es necesario que se drague el caño de Zapayán, parte de la quebrada Mundo, del arroyo de Vijagual, y en partes estratégicas de la ciénaga, por lo tanto, ordénese a las entidades accionadas que presupuesten los recursos necesarios para que:*

- 1.- Realicen los estudios requeridos para la construcción de unas compuertas en el caño de Zapayán.*
- 2.- Construyan las tan anheladas compuertas, los diques y demás infraestructuras necesarias para regular las aguas y así evitar las inundaciones y las sequías en la región de la ciénaga de Zapayán.*
- 3.- Draguen el caño de Zapayán en toda su extensión, partes de la quebrada Mundo y el arroyo Vijagual, lo mismo que la Ciénaga de Zapayán en lugares estratégicos.*
- 4.- Reubiquen las viviendas que sean necesarias.*
- 5.- Reconstruyan todas las viviendas que han sido destruidas por las inundaciones.*
- 6.- Se le de subsidios de vivienda a las personas cuyas viviendas han sido averiadas por las inundaciones.*
- 7.- Se arreglen las vías, los estamentos de servicios públicos y otros destruidos por las inundaciones.*
- 8.- Si al momento de ejecutarse esta acción existiere Decreto o Ley alguna que establezca incentivos por este tipo de demanda, ordénese el pago de los incentivos correspondientes al demandante.*

*[...]”.*

## **I.4. Defensa**

**I.4.1.- El Departamento del Magdalena**<sup>9</sup> puso de presente que el Gobierno Nacional ha dado la debida relevancia a la prevención y atención de desastres, pues incorporó dicho tema en las estrategias para desarrollar políticas públicas en materia social.

Adujo que las características geológicas, topográficas e hidrometeorológicas, aunado al inadecuado manejo ambiental y la localización de asentamientos en zonas de riesgo, hacen que la mayoría de los municipios del Departamento del Magdalena sean propensos a desastres de origen natural o antrópico, razón por la que es necesario consolidar una estrategia para reducir la vulnerabilidad, mejorar la capacidad de respuesta institucional y por tanto, profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y artificiales de las zonas de riesgo, su grado de vulnerabilidad y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos.

---

<sup>9</sup> Folios 138 a 140 del expediente.

Sostuvo que en primera instancia la administración municipal es la responsable de enfrentar la problemática y los niveles departamental y nacional actúan como apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales, cuando la magnitud de las tareas

Puso de manifiesto que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior expidió la Resolución núm. 573 de 18 de noviembre de 2010, mediante la cual declaró la situación de calamidad pública de carácter nacional y acudió a la declaratoria de la situación de desastre prevista en el Decreto Ley 919 de 1º de mayo de 1989<sup>10</sup>; no obstante, no se pudieron recaudar los recursos ni adoptar las medidas en materia tributaria, presupuestal, fiscal, contractual, institucional entre otras, para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Adujo que, ante los diferentes fenómenos naturales, es difícil que una sola entidad pueda enfrentar o dar solución a los problemas que se generen, razón por la que, como sistema, se debe mantener un grado de interacción que garantice la coordinación, el flujo de información

---

<sup>10</sup> "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones".

y fomenta procesos donde participen las entidades de conformidad con sus competencias.

Aseguró que, hasta esa fecha, la Alcaldía del Municipio de Zapayán no le ha presentado los estudios y proyectos encaminados a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de su población, razón por la que solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva.

Solicitó la vinculación de la Alcaldía del referido Municipio para que se pronunciara sobre los hechos de la demanda, realizara los estudios pertinentes del caso y les presentara los proyectos a los demás estamentos competentes, con el fin de fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efecto de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas.

Destacó la importancia de realizar un censo especial para identificar y caracterizar a la población damnificada y sus necesidades, para orientar sus proyectos y programas hacia esa población y tramitar la

asignación de los recursos necesarios por parte de las entidades competentes.

**I.4.2.- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**<sup>11</sup> expresó que, de conformidad con las competencias asignadas en la Ley, la responsable en atender las pretensiones del actor sería CORPAMAG, razón por la que no se le puede endilgar responsabilidad alguna para atender hechos que no son de su competencia, más aún si no ha tenido injerencia en los mismos, habida cuenta que no hay evidencia o prueba concreta que demuestre que se le puso en conocimiento el impacto generado por las inundaciones.

Explicó que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>12</sup>, las Corporaciones Autónomas Regionales son las encargadas de administrar en el área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables para asegurar su desarrollo sostenible. Asimismo, en atención al artículo 31 *íbidem*,

---

<sup>11</sup> Folios 142 a 162 del expediente.

<sup>12</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".

dichas entidades tienen la función de promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua y de recuperación de tierras.

Argumentó que el actor alega la presentación de perjuicios materiales a los bienes de los residentes de la ciénaga de Zapayán como consecuencia de su desbordamiento y, a su vez alega el daño a los derechos colectivos al medio ambiente y a la salubridad, lo que, a su juicio resulta improcedente, habida cuenta que esta acción constitucional no fue instituida para buscar la indemnización de perjuicios.

Adujo que 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, y que estas políticas son aplicadas por las demás autoridades.

Expresó que al actor le corresponde demostrar en debida forma los elementos o supuestos en que descansa la responsabilidad y el nexo de causalidad de los perjuicios presuntamente causados.

Explicó el funcionamiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, para concluir que la función en relación con el análisis, seguimiento, prevención y control, así como la ejecución de obras y proyectos tendientes a otorgar protección en caso de avalanchas, es una competencia asignada por la Ley a otros organismos. Adujo que, si bien integra dicho sistema como máxima autoridad ambiental del orden Nacional, su intervención se limita a la definición de la política, los lineamientos y la normativa en materia ambiental, y como entidad ejecutora, solamente en los casos de expedición de licencias ambientales, administración del Sistema de Parques Naturales y del Fondo Nacional Ambiental, lo que pone de manifiesto que dentro de sus funciones no está el cumplimiento de actividades de prevención y atención de desastres naturales acaecidos por inundaciones.

Argumentó que la reubicación en zonas de alto riesgo no mitigable es de competencia del ente territorial.

Sostuvo que el Gobierno Nacional contribuye a que las familias más necesitadas accedan a una vivienda digna a través de la asignación

del Subsidio Familiar de Vivienda –SFV, que consiste en un aporte en dinero o en especie, entregado por una sola vez al hogar beneficiario sin cargo de restitución, que constituye un complemento para facilitarle la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.

Adujo que, en relación con el fenómeno de la niña 2010-2011, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 4821<sup>13</sup> y 4832<sup>14</sup> de 29 de diciembre de 2010, mediante los cuales se establecieron nuevas medidas dirigidas a la atención en vivienda de hogares afectados por la ola invernal y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, razón por la que, en la actualidad, está realizando las actividades y trámites para la reglamentación de estos decretos.

Con fundamento en lo anterior, propuso las excepciones que denominó *“falta de causa para impetrar la acción”*, *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* y *“fuerza mayor”*.

---

<sup>13</sup> “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”.

<sup>14</sup> “Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional”.

**I.4.3.- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**<sup>15</sup> sostuvo que carece de legitimación en la causa por pasiva si se tiene en cuenta que las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional Ambiental son el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, las CAR, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales Urbanas.

Agregó que no existe un nexo causal entre los hechos y las funciones del Ministerio.

**I.4.4.- El Ministerio de la Protección Social**<sup>16</sup> adujo que no tiene dentro de sus funciones verificar el cumplimiento de las condiciones higiénico sanitarias de la Ciénaga de Zapayán que afecta a la comunidad de las poblaciones aledañas, lo que es de competencia de la Secretaría Departamental de Salud. Asimismo, resaltó que todo lo relacionado con el plan de ordenamiento territorial le corresponde al Alcalde .

---

<sup>15</sup> Folios 168 a 173 del expediente.

<sup>16</sup> Folios 174 a 181 ibidem.

Agregó que, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001<sup>17</sup>, a los departamentos les corresponde dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción.

Indicó que, si bien ejerce el control de tutela o vigilancia administrativa para orientar, coordinar e instruir la acción de las entidades sometidas su control, lo cierto es que no por dicha situación se le debe responsabilizar de las omisiones de las entidades territoriales, que en ese caso lo son los Municipios de Zapayán, Pedraza y Concordia y que en últimas son las encargadas directamente de la ejecución y vigilancia de las políticas y directrices formuladas en materia de salud.

Precisó que, a los gobernantes, a través de sus direcciones departamentales y locales de salud, les corresponde orientar y desarrollar la infraestructura necesaria e implementar los procesos requeridos para el cumplimiento de las acciones de promoción,

---

<sup>17</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".

prevención, vigilancia de la salud pública y control de factores de riesgo dirigidas a la colectividad, así como la distribución de los recursos para la ejecución de programas de prevención y salud pública.

Señaló que las acciones de salud pública en mención se desarrollan a través del Plan de Atención Básica definido en la Resolución 4288 de 20 de noviembre de 1996, que fue expedido para adelantar acciones gratuitas, obligatorias y de cobertura universal que deben ajustarse a las particularidades de cada territorialidad.

Propuso las excepciones que denominó "*falta de legitimación en la causa por pasiva*" e "*innominada*".

**I.4.5.- El Ministerio de Minas y Energía**<sup>18</sup> manifestó que no tiene dentro de sus funciones atender los hechos que dieron origen a la presente acción, máxime si no está incluida como entidad contra la cual se orientan las pretensiones de la demanda.

---

<sup>18</sup> Folios 209 a 219 del expediente.

Señaló que es la máxima autoridad minera, no obstante, no ha intervenido directamente en los hechos u omisiones con los que presuntamente se vulneran o amenazan los derechos e intereses colectivos mencionados en la acción, razón por la que no existe un nexo causal que involucre su responsabilidad.

Agregó que es un organismo rector de políticas del sector minero energético y no ejecutor, en virtud de lo cual ha delegado funciones de autoridad minera a distintas entidades que tienen la infraestructura y la capacidad para controlar y vigilar el cumplimiento de la ley minera en las regiones del país, como es el caso de INGEOMINAS y de algunas gobernaciones.

Puso de presente que ninguno de los hechos narrados en la demanda se encuentra dentro de la órbita de su competencia, por lo que propuso las excepciones de *"falta de legitimación en la causa por pasiva"* e *"inexistencia de fundamentos de facto en contra del Ministerio de Minas y Energía"*.

**I.4.6.- El Ministerio del Interior y de Justicia**<sup>19</sup> sostuvo que es competencia de las entidades territoriales adelantar obras de infraestructura, mantenimiento canalización o dragado de vertientes hídricas o en vías de comunicación carreteables.

Tras explicar el funcionamiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD, creado por la Ley 46 de 2 de noviembre de 1988<sup>20</sup>, reglamentado por el Decreto 919 de 1o. de mayo de 1989, sostuvo que no es la autoridad encargada funcionalmente de satisfacer los requerimientos del actor, más aún si ha realizado, en el marco de sus competencias, las actuaciones encaminadas a superar la problemática presentada por las inundaciones en el país en la pasada ola invernal y por el fenómeno de la niña.

Enlistó las principales acciones de prevención y control del riesgo que ha venido adelantando en su calidad de directora de Gestión del Riesgo como entidad coordinadora del SNPAD, dentro de las cuales

---

<sup>19</sup> Folios 168 a 173 ibidem.

<sup>20</sup> "Por la cual se crea y organiza el sistema nacional para la prevención y atención de desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones".

se destacan: i) prevención y mitigación del riesgo: asistencia técnica en gestión local del riesgo, implementación del Sistema Integrado de Información, obras de prevención y mitigación y comunicaciones a los CLOPADS<sup>21</sup> y CREPADS<sup>22</sup>; y ii) atención y Rehabilitación de Emergencias: atención de emergencias en el territorio nacional, programa banco de materiales y procesos de reconstrucción y reubicación de viviendas, subsidios de arrendamiento, fortalecimiento a entidades operativas, protocolos de actuación y apoyo en telecomunicaciones.

Sostuvo que la acción de la Dirección de Gestión del Riesgo es subsidiaria y complementaria, por lo que el municipio y el departamento son, en primera instancia, las entidades gubernamentales encargadas de orientar, articular y poner en marcha acciones tendientes a garantizar la integridad del desarrollo desde perspectivas de corto, mediano y largo plazo, a través de instrumentos de planeación para orientar el desarrollo territorial.

---

<sup>21</sup> Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres

<sup>22</sup> Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres

Finalmente, propuso la excepción de *"falta de legitimación en la causa por pasiva"*.

**I.4.7.- CORPAMAG**<sup>23</sup> manifestó que el Gobierno Nacional, en el marco del artículo 91 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007<sup>24</sup> y el CONPES 3463 de 2007<sup>25</sup>, ha estructurado un proceso de reforma del sector de acueducto, alcantarillado y aseo, en virtud del cual ha brindado de forma adecuada y oportuna asistencia técnica y apoyo financiero a las entidades territoriales para mejorar la infraestructura y la gestión de las empresas de servicios. Para el caso del Departamento del Magdalena, sostuvo que el proceso se materializó con la implementación del Plan de Agua Potable y Alcantarillado 2005-2015 y el Plan Regional de Manejo de Residuos Sólidos, a través de los cuales se propone el manejo integral y transformación empresarial del sector de acueducto, alcantarillado y aseo.

Señaló que, en cumplimiento de sus competencias, se encarga de la estructuración y ejecución del Componente Ambiental del Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento Básico, que tiene por

---

<sup>23</sup> Folios 255 a 260 del expediente.

<sup>24</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

<sup>25</sup> Sobre planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo de empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

objeto implementar actividades que conduzcan a proteger y mejorar las condiciones de las cuencas hidrográficas en el Departamento del Magdalena, en sectores donde exista afectación a la infraestructura de las captaciones de los acueductos y sistemas de alcantarillado.

Adujo que en el marco del componente referido, en la actualidad se está ejecutando el proyecto *“Reducción del riesgo de desabastecimiento de agua para consumo humano y la interrupción de los servicios de alcantarillado y aseo”*, con ocasión del cual, además de garantizar el suministro de agua para consumo urbano y rural y la adecuada prestación de los servicios de alcantarillado, se mitigan los procesos de afectación que genera la oleada invernal, de tal manera que, con la ejecución de dichas obras, se logra la adecuación de cauces y defensa contra inundaciones.

Indicó que las cuencas intervenidas en el marco del proyecto en mención son los ríos Manzanares, Gaira, Ariguaní y Fundación; los caños de Zapayán, Cerro de San Antonio, Plato y Schiller y el arroyo Camargo, en los cuales se adelantan acciones de relimpia o dragado de 1.276.322 M3 de sedimentos, la construcción de un muro de

contención en gaviones en una cantidad de 13.670 M3 y conformación de terraplenes en una cantidad de 42.313 M3.

No obstante, aclaró que las características de la red de drenaje superficial que cubre el territorio nacional determinan que en las cuencas bajas de los ríos y las zonas adyacentes a los cauces naturales, son susceptibles de ser inundadas periódicamente por los ríos de origen aluvial, generalmente anchos y con un caudal de estiaje permanente, cuyas crecientes son inicialmente lentas y de larga duración. Aseguró que esta susceptibilidad natural ha aumentado por procesos de alteración de usos del suelo y de deforestación de las cuencas altas, con el consecuente aporte de sedimentos que, al depositarse en los cauces, modifican los patrones naturales de flujo, incrementando el riesgo de las crecientes e inundaciones, el cual tiene un alto impacto socioeconómico que debe ser considerado en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial que adelantan los Municipios, en este caso Zapayán, Pedraza y Concordia en el Departamento del Magdalena.

Señaló que en atención a la alta concentración de sedimentos en los cauces, es necesario desarrollar el componente dragado en diferentes cuencas, cuya concentración de sedimentos varía constantemente a lo largo de los cursos de agua. En consecuencia, como la prioridad es reducir el riesgo de desabastecimiento de agua y la interrupción de los servicios de alcantarillado y aseo en el caño Zapayán, realizó la intervención en toda su longitud aproximada de 9Km, mediante el dragado de 217.166M3 de sedimentos, para suplir la demanda de la ciénaga por el canal de aducción, mejorando su sección hidráulica, realizando un balance de caudales entre niveles de estiaje y creciente del río Magdalena en función del perfil de fondo del caño, tratando de no alterar significativamente el proceso natural de la dinámica río-ciénaga.

Resaltó que con la operación de limpieza descrita, se aumentará la profundidad el caño con el retiro del material, obteniendo un canal navegable, con optimización de la capacidad de transporte de agua y mitigando los problemas relacionados con los diferentes componentes que generan la configuración de inundaciones y en especial en las zonas objeto de la acción.

Destacó que, en virtud del contrato de obra pública 01 de 2009 suscrito con la Unión Temporal Dragados del Magdalena, y en cumplimiento del Plan Departamental de Agua Potable y Alcantarillado 2005-2015, está desarrollando obras que buscan la reducción del riesgo de desabastecimiento de agua para el consumo humano y la interrupción de los servicios de acueducto y alcantarillado en las cuencas de, entre otros afluentes, la ciénaga de Zapayán. Señaló que este contrato fue modificado con el fin de ampliar las cantidades de corte y dragado de dicha ciénaga para remover los depósitos de sedimentos ocasionados por los aportes recibidos del Río Magdalena.

A su juicio, lo anterior pone de presente que, al igual que el Ministerio de Ambiente, han venido cumpliendo con su responsabilidad constitucional y legal de conservar el medio ambiente y los ecosistemas en las zonas afectadas. Agregó que la ola invernal del año 2010 fue ocasionada por fenómenos naturales irresistibles por fuerza humana, no obstante, se debe propender por el cumplimiento de los fines constitucionales, cuya garantía se encuentra en primera

instancia en cabeza de los entes territoriales quienes deberán elaborar un Plan de Desarrollo acorde con sus necesidades.

**I.4.8.- CORMAGDALENA**<sup>26</sup> señaló que no existe un daño antijurídico atribuible al Estado, por lo que no se puede predicar su responsabilidad, más aún si se tiene en cuenta que el actor no aportó los correspondientes títulos de propiedad de los inmuebles afectados, razón por la que no le asiste legitimación en la causa por activa.

Adujo que tampoco se configura un daño especial, pues las inundaciones se han presentado en todo el país, por tanto, no hay una carga especial o excepcional que pese sobre el actor, habida cuenta que las consecuencias de las inundaciones son soportadas por todos los habitantes del territorio nacional.

Advirtió que el Estado no siempre es responsable por las inundaciones, las cuales le son atribuibles solamente en los casos en que se demuestre que la misma se originó por su acción u omisión.

---

<sup>26</sup> Fue vinculada al proceso por el Tribunal mediante auto de 14 de septiembre de 2013 (folio 334).

Ello por cuanto se trata de hechos de la naturaleza que, en principio, debe soportar el ciudadano.

Señaló que el actor no determinó los hechos u omisiones que le resultan atribuibles, lo que, a su juicio, constituye una violación del derecho al debido proceso; aunado al hecho de que no dio cuenta de las circunstancias exactas en tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

Indicó que el título de imputación escogido por el actor era la falla del servicio, no obstante no demostró los elementos de la misma, esto es: i) la obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar una acción con la cual se habrían evitado los perjuicios, que en el caso concreto serían la construcción de la muralla solicitada; ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos para el cumplimiento del deber legal, que en el presente sería que contara con los recursos para hacer la obra y no lo hizo; iii) un daño antijurídico; iv) la relación causal entre la omisión y el daño; y v) la ausencia de causales eximentes de responsabilidad.

Puso de manifiesto que actúa como una Empresa Industrial y Comercial del Estado que tiene por objeto la recuperación de la navegabilidad y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables del río Magdalena; en consecuencia no es una autoridad ambiental en los términos del artículo 31 de la Ley 99 como lo son las corporaciones autónomas regionales, así como tampoco es una entidad que tenga por misión la atención y prevención de desastres.

Por lo anterior, propuso las excepciones que denominó "*Fuerza mayor*", "*culpa exclusiva de la víctima*" si se tiene en cuenta que el actor realizó su actividad productiva en una zona inundable periódicamente, por lo que debe asumir las consecuencias de sus actos, "*Falta de conciliación prejudicial como requisitos de procedibilidad*", "*falta de legitimación en la causa por activa*" y "*falta de legitimación en la causa por pasiva*"<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Folios 484 a 502 del expediente.

**I.4.9.- La UNGRD<sup>28</sup>** puso de presente que no es la entidad encargada funcionalmente de satisfacer los requerimientos del actor, más aún si se tiene en cuenta que no ha vulnerado ningún derecho colectivo y ha realizado, en el marco de sus competencias, las actuaciones encaminadas a superar la problemática presentada por las inundaciones en el país en la pasada ola invernal y por el fenómeno de la niña.

Tras explicar las funciones del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, citar apartes del marco legal que las contiene y establecer las diferencias con el hoy Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual también fue desarrollado a cabalidad, concluyó que la Dirección de Gestión del Riesgo, de conformidad con el Decreto 919 de 1989 tenía y tiene la competencia de coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero no de realizar la construcción de las compuertas o diques solicitados, así como tampoco le corresponde dragar caños, ni construir viviendas, lo cual es del resorte de las autoridades locales

---

<sup>28</sup> Fue vinculada al proceso por el Tribunal mediante auto de 30 de enero de 2013 (folio 518).

y/o regionales, razón por la que no puede ser considerado como sujeto pasivo de la controversia.

Señaló que el Municipio y el Departamento son en primera instancia las entidades gubernamentales encargadas de orientar, articular y poner en marcha acciones tendientes a garantizar la integridad del desarrollo desde perspectivas de corto, mediano y largo plazo, a través de instrumentos de planeación, como lo son el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal.

Por lo anterior, propuso la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*"<sup>29</sup>.

**I.4.10.** El Tribunal vinculó a los municipios de Pedraza, Zapayán y Chibolo, mediante auto de 20 de enero de 2012<sup>30</sup>, y a Concordia el 18 de mayo de la misma anualidad<sup>31</sup>. Los entes territoriales guardaron silencio, pese a que fueron debidamente notificados<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Folios 549 a 562 del expediente.

<sup>30</sup> Folios 433 a 434 ibidem.

<sup>31</sup> Folio 452 ibidem.

<sup>32</sup> Los municipios de Pedraza, Zapayán y Concordia fueron notificados personalmente los días 27 y 29 de septiembre y 10 de octubre de 2012 (fls. 511, 509 y 513), y Chibolo mediante aviso (fl. 117).

## **I.5 Pacto de Cumplimiento**

El 6 de diciembre de 2011<sup>33</sup> se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por falta ánimo conciliatorio entre las partes.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal, en sentencia de 21 de marzo de 2018<sup>34</sup>, amparó los derechos colectivos invocados y, en consecuencia, impartió las siguientes órdenes:

*"[...] CUARTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena –CORPAMAG-, el Departamento del Magdalena, los Municipios de Zapayán, Pedraza, Chibolo, Concordia, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de la Protección Social, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de Magdalena –CORMAGDALENA-, que en el término de (06) meses seguidos a la ejecutoria de esta providencia procedan a iniciar todos los trámites, administrativos, presupuestales y contractuales pertinentes, a fin de que contrate con la Universidad Nacional para que desde su Departamento de ingeniería Civil y el Grupo de Trabajo Académico en Ingeniería Hidráulica y Ambiental y demás Departamentos*

---

<sup>33</sup> Folios 412 a 415 del expediente.

<sup>34</sup> Folios 1210 a 1233 ibidem.

*Académicos, se efectúe la realización de tales estudios y posterior elaboración del proyecto de construcción del correspondiente sistema de intervención de flujos. Posteriormente, una vez se cuente con el proyecto elaborado a los accionados se le concede un plazo de un (01) año para que ejecuten y entreguen las obras civiles a las que haya lugar, cuya aprobación estará sujeta a la verificación del grupo profesional del ente Universitario que intervenga en la elaboración del Proyecto. [...]”.*

En relación con los medios exceptivos propuestos por las diferentes entidades accionadas, adujo lo siguiente:

**-.** **Falta de legitimación en la causa por pasiva de los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), **Agricultura y Desarrollo Rural, de la Protección Social, de Minas y Energía y del Interior y de Justicia.** Sobre el particular, manifestó que esta no tenía vocación de prosperidad, habida cuenta que el asunto objeto de la acción popular de la referencia demanda una intervención sistemática e integrada de las autoridades que, sin importar la distribución de las funciones, se encuentran relacionadas.

Asimismo, puso de manifiesto que los hechos narrados en la demanda se encuentran relacionados con las competencias

asignadas a cada una de las carteras en mención, toda vez que, se refieren a: i) afectaciones al medio ambiente; ii) a los daños ocasionados a algunas áreas dedicadas al cultivo y ganado que constituyen actividades productivas de los pobladores de las zonas afectadas; iii) a la salubridad pública que comprende el derecho de la colectividad de acceder a instalaciones y organizaciones que garanticen su salud; y iv) la afectación de la infraestructura eléctrica y la imposibilidad de instalar estructuras para la prestación del servicio de gas natural domiciliario.

-. En relación con la **excepción de Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva propuesta por el Ministerio del Interior y de Justicia**, sostuvo que, si bien, en principio habría lugar a declararla no probada, dado que para la fecha en que se presentó la demanda, la atención del riesgo y desastres se encontraba en cabeza del mismo, lo cierto es que, con la creación de la UNGRD, fueron excluidos de las funciones de dicho Ministerio los postulados correspondientes a dicha materia, cuyos deberes fueron asignados a la entidad creada.

Siendo ello así, consideró que al Ministerio del Interior y de Justicia no le asiste legitimación en la causa material que justifique su vinculación en calidad de demandado.

.- En cuanto a las excepciones de **“culpa exclusiva de la víctima”** y **“falta de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad” propuesta por CORMAGDALENA**, consideró que no estaban llamadas a prosperar, teniendo en cuenta que dichos argumentos son propios de un juicio de responsabilidad patrimonial del Estado al interior de una acción de reparación directa, los cuales difieren de la acción popular, la cual persigue la protección de los derechos colectivos y que, por demás, el legislador para la fecha de presentación de la demanda no exigía ningún requisito que debía ser agotado previamente para acudir a la jurisdicción y mucho menos el cumplimiento de la conciliación prejudicial prevista en el artículo 13 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009<sup>35</sup>

**-. De la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y pasiva propuesta por CORMAGDALENA**, indicó que la

---

<sup>35</sup> Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

primera no está llamada a prosperar en atención a que en materia de acciones populares se persigue la protección de garantías de naturaleza colectiva, razón por la que la titularidad de los derechos no está sujeta a la acreditación de títulos de propiedad conforme lo pretende la accionada y, por ello, dicha acción puede ser presentada por cualquier persona.

En relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva, precisó que tampoco debe prosperar, pues, aunque no se encuentre dentro de sus funciones la atención y prevención de desastres, lo cierto es que tiene a su cargo funciones institucionales que van de la mano con las eventuales intervenciones que habría lugar a efectuar dentro del río Magdalena y en los centros poblados aledaños. Adicionalmente, le corresponde prevenir inundaciones, conservar el equilibrio ecológico de la cuenca y participar en los proyectos de entidades públicas y privadas que inciden en el comportamiento hidrológico del mentado río, además de promover programas destinados a optimizar el nivel de vida de las personas ribereñas.

- **De la falta de legitimación en la causa por pasiva de la UNGRD**, adujo que de la lectura de la norma que consagra las funciones de dicha entidad, resultaba evidente que le asistía legitimación en el proceso, pues era la primera autoridad en materia de prevención de desastres, más aún si le asiste el deber de coordinar todos los esfuerzos destinados al fortalecimiento y éxito de las políticas promovidas en materia de prevención y atención del riesgo de desastres, así como también desarrollar un plan de acción para la gestión del riesgo y efectuar la correspondiente evaluación y seguimiento del mismo.

En relación con el **caso concreto**, tras efectuar una valoración del material probatorio obrante en el proceso, sostuvo que se encontraba demostrada la vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales a), c), g) y l) del artículo 4º de la ley 472<sup>36</sup>, por lo que era necesario adoptar medidas para su protección.

---

<sup>36</sup> “[...] a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

[...]

c) 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;

Consideró que lo anterior se debía a la falta de intervención del flujo de aguas que transita entre la Ciénaga de Zapayán y el río Magdalena, proceso natural en el que interviene el caño de Zapayán como canal de tránsito conector de los colosos hídricos.

Sostuvo que las circunstancias fácticas señaladas por el actor en su demanda relacionadas con las inundaciones y devastación en los centros poblados en períodos de lluvia y la expulsión de grandes cantidades hídricas al coloso fluvial del Magdalena en épocas de verano, así como la construcción del dique para atenuar el fenómeno de ingreso y egreso excesivo de aguas que ha generado sedimentación del caño que funge como vía conectora de las masas hídricas y la destrucción de las lomas que sirven de muro de contención natural del caño, obedecen a la falta de implementación de un proyecto de intervención hidráulica que regule el flujo de las

---

[...]

g) La seguridad y salubridad públicas;

[...]

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

[...]”.

cantidades de aguas que pasan según la temporada climatológica entre el río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán.

A su juicio, el referido proyecto permitiría la recuperación del medio ambiente, a través de la reducción de los niveles de inundación y sequía.

Puso de manifiesto que en lo relacionado con el mantenimiento e intervención del caño de Zapayán como corredor que interconecta el río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán, **CORPAMAG** desde el año 2010 hasta el 2015 ha desarrollado varios procesos de dragado en el caño en mención, los cuales han permitido extraer material de sedimentación que obstaculizaba el paso de las aguas entre el humedal y el macizo hídrico, conforme se demuestra con el contrato núm. 001 de 2009, no obstante, al plenario no se allegaron los medios de prueba que permitan establecer el avance, finalización y recibo de las obras pactadas.

Destacó que del contrato referido podía advertirse la necesidad de:

- i) intervenir el corredor de aducción que relaciona al río con la Ciénaga; y
- ii) en materia de abastecimiento de agua del acueducto

de los centros poblados ribereños, en épocas de sequía, se requiere de la extracción del sedimento que arrastra el río y que obstaculiza el tránsito normal de la vertiente. Todo lo anterior fue corroborado por el señor Alfredo Martínez Gutiérrez, quien al momento de rendir su testimonio fungía como Director Encargado de **CORPAMAG** y con más de 23 años de experiencia al interior de la entidad, de cuyo testimonio infirió que, pese a las intervenciones desplegadas por esa Corporación, las obras necesitan ser continuas con el fin de contrarrestar la formación de depósitos de sedimentos que impidan la libre circulación de las aguas, lo cual no se ha realizado con posterioridad al año 2015, fecha en la que terminó el contrato referido.

Manifestó que, adicional a lo anterior, el señor Martínez Gutiérrez aseguró que en el año 2009 elaboró el Plan de Manejo Ambiental de la Ciénaga de Zapayán que debe servir como eje para la planeación de los entes territoriales ribereños, sin embargo, el mismo no ha sido empleado por los entes territoriales para definir sus políticas de planeación y preservación de los recursos naturales propios de la

Ciénaga, lo que contribuye al deterioro del complejo hídrico. Por tal razón, concluyó lo siguiente:

*"[...] En tal sentido, se advierte que pese a la existencia de un proyecto esquemático con parámetros para la preservación de la ciénaga como pilar de desarrollo para las poblaciones aledañas, lo cierto es que el mismo no pasa de ser un instructivo inane, en la medida, que, conforme a lo sostenido por quien fungía como Director de CORPAMAG para el año 2015, la implementación del mismo ha resultado incierta ante la omisión de los Gobiernos Municipales para aplicar tales preceptos dentro de las políticas de desarrollo y planeación de los entes territoriales a su cargo [...]"*

En relación con el riesgo generado por los altos niveles en temporada invernal, indicó que en el Plan de Manejo Ambiental elaborado por **CORPAMAG** se advierte que, debido a la posición geográfica del sector, es susceptible de ser afectado por fenómenos naturales como inundaciones, debido a que se trata de áreas urbanas rodeadas de una masa de agua cenagosa. En consecuencia, consideró que aunado al hecho de las temporadas climatológicas y el arrastre de sedimentos que pasa del río a la ciénaga en épocas de lluvia, era evidente el alto riesgo de desastres de tipo ambiental y el impacto socioeconómico generado, dado que en un gran porcentaje la actividad económica y el uso del suelo de la población se destina a la

ganadería, pesca y cultivo de maíz y yuca, aunado al hecho del impedimento de captar agua para el consumo humano.

Señaló que debido a las inundaciones acaecidas en los años 2010 y 2011, períodos en los cuales el País sufrió el fenómeno de la niña, de las cuales dieron cuenta los testimonios de los pobladores de la zona<sup>37</sup>, se demostró que las labores de dragado contratadas por **CORPAMAG** fueron insuficientes para contrarrestar el tópico atinente a las inundaciones.

Agregó que las entidades demandadas no aportaron material probatorio alguno que diera cuenta que han adelantado proyectos u obras civiles tendientes a prevenir las inundaciones.

En cuanto a la solicitud del actor de la construcción de compuertas a la altura del caño Zapayán, que, a su juicio, conjuraría el riesgo, sostuvo que en la inspección judicial se concluyó que ante la vulnerabilidad de desastres que reviste la zona y el colapso del hidrosistema natural de la ciénaga, era necesaria la construcción de un sistema hidráulico que regulara el flujo y reflujó de agua entre el

---

<sup>37</sup> Señores Mateo Segundo Parodys Movilla, Orlando Antonio Azuero Toloza y Augusto Cesar Moya Palacin.

río Magdalena y la Ciénaga, así como también la realización de un estudio interdisciplinario que permitiera establecer las condiciones del sistema moderador de las corrientes de agua pretendido por el actor.

Advirtió que el perito dejó ver la necesidad de intervenir el sistema hídrico natural conformado por el río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán que se interconectan y utilizan como canal de aducción de aguas del caño de Zapayán, más aún si se demostró que el mismo no ha sido intervenido por las autoridades ambientales y de prevención y atención de desastres.

Por todo lo anterior, consideró que se encontraba ampliamente demostrada la vulneración a los derechos colectivos, por lo que estimó necesario impartir órdenes para su protección, debido a que de perpetuarse la falta de intervención por las autoridades competentes, podría agudizarse la problemática ambiental y sanitaria, lo que implica la materialización de afectaciones propias de las inundaciones y sequía extrema.

Señaló que si bien, las autoridades del orden territorial están

llamadas a ejecutar las labores necesarias para conjurar la afectación de los derechos, no puede desconocerse que las entidades del orden nacional también tienen responsabilidades de coordinación y direccionamiento de políticas propias en las áreas conceptuales que guardan estrecha relación con el asunto bajo examen, razón por la que estimó necesario que las órdenes impartidas sean atendidas en cuanto a su logística operativa y financiera por parte de todas las autoridades territoriales y nacionales accionadas, a excepción del Ministerio del Interior y de Justicia.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

**III.1.- CORMAGDALENA**<sup>38</sup> reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda relacionados con su naturaleza jurídica y su competencia legal. Agregó que el Tribunal le asignó funciones y competencias distintas a las estipuladas por la ley y que, por demás, se encuentran en cabeza de otras autoridades, razón por la que consideró que debía ser excluido del cumplimiento de lo

---

<sup>38</sup> Folios 1248 a 1254 del expediente.

ordenado, pues no le corresponde la construcción de sistemas de intervención de flujos.

Manifestó que la obligación contenida en el numeral 8 del artículo 6° de la Ley 161 de 3 de agosto de 1994<sup>39</sup> reclamada por el actor, relacionada con la promoción o ejecución de proyectos de adecuación de tierras, avenamiento y control de inundaciones, debe entenderse en función del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, en cuyos programas es que deben efectuarse las acciones de control de inundaciones, lo que también debe ser interpretado a la luz de la Ley 41 de 25 de enero de 1993<sup>40</sup>.

Explicó que el control de inundaciones a que se refiere la Ley 161 es aquella obra de infraestructura con fines agropecuarios que tiene como objetivo aumentar la productividad de las tierras, tal como acontece en los distritos de riego o de adecuación de tierras, y, por ende, no tiene

---

<sup>39</sup> "Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones".

<sup>40</sup> "Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones".

nada que ver con la atención y prevención de desastres, cuya actividad está diseñada con propósitos diferentes.

Reiteró sus argumentos relacionados con la ausencia de nexo de causalidad, para lo cual adujo que las inundaciones fueron ocasionadas por hechos graves, imprevisibles e irresistibles atribuidos a la naturaleza que impactaron todo el territorio nacional en los años 2010 y 2011, que incluso dieron lugar a la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calidad pública, mediante Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010.

**III.2.- CORPAMAG**<sup>41</sup> reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda en relación con la suscripción del contrato de obra pública núm. 1 de 2009 con la Unión Temporal Dragados del Magdalena, en cumplimiento del Plan Departamental de Agua Potable y Alcantarillado 2005-2015, con lo que consideró que cumplió con su responsabilidad constitucional y legal de conservación del medio ambiente y ecosistemas en las zonas afectadas.

---

<sup>41</sup> Folios 1255 a 1266 del expediente.

Asimismo, se refirió nuevamente a que la ola invernal del año 2010 se ocasionó por fenómenos naturales imposibles de ser contenidos por la fuerza humana, habida cuenta que superó las expectativas normales de los organismos de atención del País.

Explicó que el río Magdalena es el más importante de Colombia y recorre gran parte de ella; además, es un hidrosistema dinámico y continuo, por lo que cualquier intervención o afectación en una parte impacta la totalidad del mismo. En consecuencia, adujo que no se pueden tomar decisiones apresuradas para solucionar una problemática particular, pues es necesario que se tengan en cuenta las repercusiones de las acciones en el río.

Indicó que el riesgo también se puede disminuir menguando la vulnerabilidad, lo que se logra con la localización de las comunidades en zonas seguras, construcción de viviendas capaces de adaptarse al riesgo, entre otras, lo que les compete a los entes territoriales.

Señaló que en cumplimiento de la Ley 1523 de 24 de abril de 2012<sup>42</sup>, a los entes territoriales son a quienes les corresponde la implementación de soluciones a los factores de riesgo a los que está sometido su territorio. Asimismo, dicha normativa ordena en los parágrafos 1º y 3º del artículo 31 que su papel es complementario y subsidiario respecto de la labor de las alcaldías y gobernaciones, y que en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Por lo anterior, manifestó que está en disposición de prestar apoyo subsidiario y complementario frente a los proyectos que implemente el Municipio y la Gobernación, los cuales son los principales encargados de formular, poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

A su juicio, la orden impartida en la sentencia impugnada difiere de lo ordenado en la referida Ley, habida cuenta que no se trata de un estudio

---

<sup>42</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".

o proyecto impulsado o promovido por los entes territoriales, con el fin de que preste una ayuda complementaria y subsidiaria. Además, destacó que desconoce si el tipo de estudio o trámite que se pretende establecer sea el adecuado para la solución perseguida o si se pueda generar un perjuicio mayor con la ejecución del mismo, así como también podría afectar su patrimonio en tanto que no existe certeza que con la contratación ordenada se vaya a dar solución al problema de la Ciénaga de Zapayán.

Aclaró que la construcción de cualquier estructura no solo requiere un estudio profundo previo desde el punto de vista ambiental, sino también hidráulico, que involucre el análisis de las repercusiones, en tales materias, que dicha obra pueda tener aguas abajo y arriba, con el fin de determinar que se generen más impactos positivos que negativos.

Finalmente, argumentó lo siguiente:

*"[...] Se considera ligero o apresurado, dar por hecho que como resultado de los estudios que adelante la Universidad Nacional de Colombia, se obtendrá la necesidad de construir una estructura que permita la regulación de los flujos en este hidrosistema; mucho más ligero dar un plazo para la construcción de una obra. En caso de requerirse la obra, esta puede ser tan compleja que requiera un tiempo mayor a un año para su construcción, esto solo se podrá conocer una*

*vez se sepan los resultados y recomendaciones del estudio. Cabe resaltar que es posible que dicho estudio no recomiende una obra dura, si no dragados de mantenimiento periódicos [...]”.*

**III.3.- El Departamento del Magdalena**<sup>43</sup> reiteró sus argumentos relacionados con su falta de responsabilidad en dar solución a la problemática planteada en la demanda, debido a que ello es competencia de los Municipios de Zapayán, Pedraza y Concordia en solidaridad con **CORPAMAG** y **CORMAGDALENA**, para lo cual refirió las atribuciones previstas en las leyes 161 y 99.

Adujo nuevamente que su competencia en materia de gestión del riesgo era subsidiaria, pues sólo se requiere de su actuación cuando los Municipios no puedan atender la situación, razón por la que no se le puede atribuir la vulneración de los derechos colectivos.

Señaló que, del dictamen pericial obrante en el proceso y del concepto del Ingeniero Gustavo Adolfo Hernández Cortés, contratista de **CORPAMAG**, podía inferirse claramente la necesidad de contar con estudios más detallados para atender la problemática histórica

---

<sup>43</sup> Folios 1267 a 1273 del expediente.

que ha afectado esta región y las consecuencias de intervenir un ecosistema con un balance tan complejo como lo es la ciénaga de Zapayán, así como las repercusiones en las comunidades vecinas y río abajo por el Magdalena, que también se verían afectadas por la construcción de estructuras artificiales tipo compuerta y su manejo, lo que, a su juicio, no sería recomendable.

**III.4.- La UNGRD<sup>44</sup>** puso de presente que el Tribunal no valoró en debida forma el material probatorio obrante en el proceso, pues este en ningún momento da cuenta que hubiese vulnerado los derechos colectivos por acción u omisión, así como tampoco se le efectuó imputación fáctica alguna. Agregó que solamente se demostró el inadecuado manejo ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes, como lo es **CORPAMAG** y las entidades territoriales accionadas con jurisdicción en la ciénaga de Zapayán, que es precisamente la situación generadora del riesgo de inundación de la población asentada en torno a la ciénaga.

---

<sup>44</sup> Folios 1275 a 1292 ibidem.

Alegó que la sentencia de primera instancia es contradictoria en su parte motiva y resolutive, si se tiene en cuenta que el Tribunal argumentó que la función de las entidades públicas del orden nacional es de coordinación y direccionamiento, no obstante, la orden de amparo se impartió indistintamente a todas las entidades accionadas, ya sean del orden nacional o del territorial.

A su juicio, no le resulta comprensible por qué las entidades del orden nacional deben apropiarse recursos presupuestales y efectuar contrataciones para la realización de estudios, cuyos resultados también deben ser ejecutados, cuando ello es competencia de las entidades territoriales.

Recalcó que las labores de coordinación, direccionamiento y/o asesoría por parte de las entidades públicas del nivel nacional no pueden conllevar la obligación de ordenación de gasto como lo ordenó el fallo apelado.

Reiteró, conforme lo advirtió en su escrito de contestación, que su creación fue posterior a la presentación de la demanda y que el

Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres está regulado por la Ley 48 y el Decreto Ley 919 de 1989, disposiciones derogadas por la Ley 1523, la cual resulta enteramente aplicable.

Asimismo, describió el funcionamiento y las competencias del actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para concluir que son las entidades territoriales las responsables en la implementación de los procesos de gestión del riesgo, en especial los Municipios; además, que su función es complementaria y subsidiaria cuando la capacidad de acción de los entes territoriales es desbordada por las circunstancias.

Aseguró que el Tribunal no se pronunció respecto de lo anterior, lo que evidencia un desconocimiento del principio de congruencia externa de la sentencia.

Sostuvo que la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, los cuales orientan la ejecución de las competencias asignadas en la Ley 1523, de ninguna manera implica que deba asumir las funciones legalmente asignadas a las entidades

públicas del orden territorial; más aún si se tiene en cuenta que el principio de subsidiariedad opera cuando los entes territoriales no cuentan con los medios suficientes para enfrentar el riesgo o su materialización, lo cual no se demostró en el asunto estudiado.

Puso de manifiesto que el ordenamiento jurídico no solamente le asigna competencias a los entes territoriales en materia de gestión del riesgo, sino también garantizó la asignación de recursos económicos para ello, a través del Sistema General de Participaciones. Aunado a ello, todas las autoridades públicas de los distintos órdenes que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, deben incluir en su presupuesto anual de rentas las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento sus funciones, los cuales deben ser destinados a sus Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres, que una vez depositados adquieren la naturaleza de ser acumulativos y de destinación específica.

Explicó que, por su parte, los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres deben orientarse, asignarse y ejecutarse con

base en las directrices establecidas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

A su juicio, lo anterior corrobora que corresponde a los Alcaldes la implementación de los procesos de la política pública de gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su territorio con sus propios recursos, con los cuales deberá atender a la población damnificada frente a eventos de origen natural o antrópico **no** intencional que den lugar a la declaratoria de una situación de calamidad pública.

Finalmente, precisó que el fallo impugnado ordena efectuar una contratación con la Universidad Nacional, no obstante, las Leyes 80 de 28 de octubre de 1993<sup>45</sup> y 1150 de 16 de julio de 2007<sup>46</sup> no permiten la contratación directa para el cumplimiento de las sentencias judiciales.

---

<sup>45</sup> "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

<sup>46</sup> "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".

**III.5.- El Ministerio de Salud y Protección Social**<sup>47</sup> reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda e insistió en que la orden impartida en la sentencia es de competencia del ente territorial, habida cuenta que, si bien ejerce el control de tutela o vigilancia administrativa, lo cierto es que ello no lo hace responsable del incumplimiento de las obligaciones por parte de los entes descentralizados, como lo son el Departamento del Magdalena y los Municipios de Zapayán, Pedraza y Concordia.

**III.6.- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**<sup>48</sup> expuso nuevamente los argumentos presentados en su escrito de contestación de la demanda, relacionados con la falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### **IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público, en relación con el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el que argumentó

---

<sup>47</sup> Folios 1296 a 1302 del expediente.

<sup>48</sup> Folios 1314 a 1320 ibidem.

su falta de capacidad para atender asuntos ambientales, manifestó que no le asiste razón, toda vez que lo pretendido por el Tribunal es que dicha cartera participe en la problemática agropecuaria de la ciénaga de Zapayán ocasionada por la inclemencia de las sequías e inundaciones, mediante la expedición de políticas que se ocupen de tales circunstancias, las cuales deberán ser desarrolladas por las entidades adscritas y vinculadas a ese Ministerio, que, a su vez, deberá efectuar el correspondiente control de tutela.

En relación con el recurso de apelación instaurado por el Ministerio de Salud y Protección Social expresó no estar de acuerdo, en atención a que, como se expresó en precedencia, los ministerios desarrollan y ejecutan sus políticas a través de sus entidades adscritas y vinculadas, sobre las cuales ejerce control de tutela, como es el caso de la Superintendencia Nacional de Salud, entidad adscrita a dicho Ministerio que se encarga de proteger los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante la inspección, vigilancia, control y el ejercicio de la función jurisdiccional y de conciliación.

Puso de presente que en el asunto *sub-examine*, debido a la recurrencia de las inundaciones y sequías, se podía deducir la existencia de

problemas de salud que necesariamente deben ser atendidos en el menor tiempo posible, razón por la que la Superintendencia Nacional de Salud deberá velar por que los afectados reciban de forma integral la atención que requieran por parte de las entidades obligadas en prestar el servicio.

En cuanto a los argumentos expuestos por **CORMAGDALENA** en su escrito de apelación, precisó que debido a las inundaciones y sequías se generó una problemática de carácter agrario que es susceptible de ser atendida por dicha entidad según se desprende de sus alegaciones, razón por la que le asiste razón al Tribunal en su decisión.

En relación con el recurso de la **UNGRD**, argumetó que, si bien, dicha entidad no es de carácter operativo y sus funciones son de dirección y coordinación, estimó que era pertinente que, en atención a los principios de concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 3º de la Ley 1523, se hiciera parte en la dirección y coordinación de las acciones que deben desplegar las entidades territoriales responsables de ejecutar las obras que solucionen, mitiguen y prevengan la problemática de la ciénaga de Zapayán.

En cuanto al recurso de **CORPAMAG**, sostuvo que, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99, dicha entidad ejerce la función de máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, razón por la que le corresponde dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal.

De igual forma, expresó no estar de acuerdo con lo argumentado por el **Departamento**, habida cuenta que, de acuerdo con el artículo 298 de la Constitución Política, ejerce funciones administrativas de coordinación, complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de servicios que determine el orden legal. Asimismo, el artículo 64 de la Ley 99 le obliga a dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las corporaciones autónomas regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

En atención a lo expuesto, manifestó que la sentencia de primera instancia debía ser confirmada<sup>49</sup>.

## **V.- ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

El Despacho Sustanciador mediante auto para mejor proveer de 9 de agosto de 2019<sup>50</sup>, dispuso oficiar a **CORPAMAG**, a la **Gobernación del Departamento del Magdalena**, al **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** y las **Alcaldías de los Municipios de Zapayán, Pedraza, Concordia y Chibolo**, con el fin de indagar sobre la adopción de medidas claras y concretas a corto y mediano plazo con ocasión de los proyectos formulados para lograr la ejecución del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán, y de conocer sobre las evaluaciones del impacto y de la efectividad de las medidas implementadas para disminuir la problemática social y ambiental en la zona.

Las órdenes impartidas fueron las siguientes:

---

<sup>49</sup> Folios 1540 a 1545 del expediente.

<sup>50</sup> Folios 1579 a 1581.

*"[...] 1.1-. Qué actividades a corto y mediano plazo claramente definidas, han adoptado para la recuperación y protección de los recursos hídricos de la Ciénaga de Zapayán.*

*1.2-. Qué acciones se han ejecutado para el cumplimiento de los proyectos enunciados en los numerales 1, 2, 5, 12, 13 14, 15, 18, 19, 24 y 25 del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán, concernientes a:*

*"1. Delimitación y recuperación de las rondas hídricas de los caños que alimentan la Ciénaga, su perímetro y las zonas de inundación periódica del humedal. Largo Plazo 10 años.*

*2. Implementación de un sistema de monitoreo de la calidad físico química y microbiológica del recurso hídrico durante épocas secas y de lluvias. Corto Plazo 4 años.*

*[...]*

*5. Instalación de una red de estaciones limnimétricas en la zona de influencia de la Ciénaga para estudio hidráulico de la cuenca y riesgos por inundaciones. Corto plazo 4 años.*

*[...]*

*12. Formación de un comité de Gestores Ambientales que coordinen las acciones de educación ambiental, participación ciudadana, divulgación y sensibilización en pro del humedal. Corto Plazo 3 años.*

*13. Apoyo y vinculación de las Instituciones Educativas en las acciones de recuperación y conservación del humedal, a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES). Corto plazo 3 años.*

*14. Promoción y desarrollo de la capacitación, comunicación y gestión de proyectos socioambientales. Corto Plazo 3 años.*

*15. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la implementación del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga Zapayán, liderada por CORPAMAG. Corto Plazo 3 años.*

*[...]*

*18. Reforestación con especies nativas en las rondas hídricas. Mediano Plazo 2 a 5 años.*

*19. Cercas vivas: como propuesta de corredores biológicos (con especies nativas). Corto Plazo 2 a 4 años.*

*[...]*

*24. Creación y/o consolidación del Sistema Local (Municipal) de Áreas Protegidas, SILAP, como estrategia de fortalecimiento al Sistema Departamental de Áreas Protegidas, SIDAP del Magdalena, por parte de los concejos municipales. Corto Plazo 4 a 6 meses.*

*25. Declaratoria de áreas de protegidas: zonas de importancia ecológica para la conservación de la fauna y la flora. Corto Plazo 1 año”.*

*1.3-. Qué impacto han tenido esas acciones para el cumplimiento de los objetivos integrales del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán.*

*1.4-. Qué avances ha tenido la implementación del sistema de monitoreo de la calidad físico química y microbiológica de la Ciénaga de Zapayán, y la instalación de la red de estaciones limnimétricas en la zona.*

*1.5-. Informen qué medidas se implementaron para **evitar** y **mitigar** la problemática social y ambiental identificada en la Ciénaga de Zapayán y si las mismas fueron efectivas [...]”.*

En respuesta a lo anterior, tres de las autoridades demandadas informaron lo siguiente:

**V.1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en escrito visible a folios 1624 a 1625 del expediente, luego de referirse a las políticas de conservación y manejo de los humedales en Colombia, informó que la formulación, aprobación e implementación del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán, por jurisdicción, le compete a **CORPAMAG**, entidad a quien corresponde informar las actividades adoptadas a corto y mediano plazo para la recuperación y protección de los recursos hídricos de la Ciénaga de Zapayán.

No obstante, señaló que en el marco de sus competencias y funciones, viene apoyando la gestión de la Ciénaga de Zapayán en razón a que hace parte del humedal de importancia internacional Ramsar "*Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta*", a través de la actualización del Plan de Manejo del sitio Ramsar, para lo cual ha adelantado jornadas de trabajo interinstitucional con la participación de **CORPAMAG**, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA-, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés - INVEMAR-, Parques Nacionales de Colombia, la Gobernación del Magdalena, las Universidades del Atlántico y del Magdalena, entre otras entidades.

Precisó que, para tal efecto, se suscribió con el INVEMAR el Convenio núm. 480 de 2019, con el fin de aunar esfuerzos para la consolidación de insumos para la actualización de dicho Plan, el cual incorpora la gestión de la Ciénaga de Zapayán y actualmente se encuentra en ejecución.

No obstante, no aportó copia del referido acuerdo y el Despacho, al efectuar su búsqueda en las páginas *web* de la entidad y de CORPAMAG, no obtuvo resultados sobre el mismo.

**V.2. CORPAMAG** en escrito visible a folios 1647 a 1657 del expediente, respondió que suscribió con la Alcaldía de Zapayán el Convenio interadministrativo núm. 253 de 2019, con el objeto de *“aunar esfuerzos para la recuperación de las condiciones hídricas y ambientales a través de la limpieza manual y retiro de vegetación terrestres y acuática en la zona de los playones en la Ciénaga de Zapayán Corregimiento de Capucho, municipio de Zapayán, Departamento de Magdalena”*, cuya duración es de tres (3) meses y su costo es de \$32.500.000.00, de los cuales 30 millones serán aportados por la entidad y el restante por el Municipio; contrato del que destacó las siguientes actividades a desarrollar:

*“[...] Limpieza manual y retiro de material vegetal (Incl. Bote con Motor F.B. y Canoa).*

*Esta actividad comprende la ejecución de toda clase de limpieza manual y retiro de vegetación terrestre y acuática de los laterales o Ciénaga de 22.188.39 m<sup>2</sup>, en las zonas afectada. Para el desarrollo de las actividades deberá utilizarse un bote metálico o en fibra con motor fuera de borda, cano en madera y herramientas manuales.*

*Taller de capacitación direccionado a la problemática ambiental de las Ciénagas dirigido a estudiantes de instituciones educativas. Esta actividad comprende la ejecución de taller de capacitación direccionado a la problemática ambiental de la Ciénaga dirigido a estudiantes de instituciones educativas, según lo indicado en el presupuesto o las requeridas durante el proceso de las actividades. El cual debe brindarse a la población estudiantil y docente del municipio de Zapayán [...]*".

Resaltó que el desarrollo del convenio dará solución a mediano plazo a la problemática de acumulación de vegetación terrestre y acuática que afecta a las orillas de la Ciénaga de Zapayán, la cual se causa en ciertas épocas del año por fenómenos antrópicos como el Niño, que con las altas temperaturas y la llegada de lluvias y su estancamiento por las condiciones del terreno aumenta el crecimiento de la maleza que ocupa los playones que hacen parte de la ronda hídrica de la Ciénaga de Zapayán, impide el acceso de la población, facilita la reproducción de plagas que producen enfermedades y propicia que los residentes de la zona realicen disposición de residuos sólidos en el lugar.

Precisó que la Subdirección de Educación Ambiental y Participación Ciudadana de la entidad y el Municipio de Zapayán, mediante Acuerdo núm. 007 de 2014, conformaron el Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental -CIDEA-, que elaboró el

Diagnóstico Educativo Ambiental y el Plan Municipal de Educación Ambiental, como mecanismo de participación ambiental para la construcción conjunta de conceptos territoriales y la formulación e implementación de los proyectos: i) Ambiental Escolar -PRAE-, y ii) Ciudadano y Comunitario de Educación Ambiental -PROCEDA-, dirigidos a la formación de la comunidad educativa y actores sociales en la disminución de los impactos socio-ambientales generados por los habitantes aledaños a la Ciénaga de Zapayán.

Agregó que el último proyecto buscaba fortalecer a la comunidad educativa del Liceo Zapayán en la lectura de los contextos institucionales y apoyarla en la formulación, ejecución y sistematización del PRAE.

Concluyó que las actividades desarrolladas de manera articulada con la referida institución educativa y la comunidad, permitieron determinar la necesidad de conservar la Hicotea, especie en extinción, y reforestar la Ciénaga de Zapayán con un vivero de árboles instalado en sitios de producción de especies nativas que garanticen la continuidad del proyecto.

**V.3. El Municipio de Chibolo**, en escrito visible a folios 1672 a 1676 del expediente, respondió que debido a su ubicación, aproximadamente 14 kilómetros de distancia de la Ciénaga de Zapayán, no tiene comunicación con el río Magdalena ni ha sido afectado por las cíclicas crecientes de esos cuerpos de agua.

Precisó que, si bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Ley 136, la entidad territorial es la encargada de atender la problemática recurrente de las inundaciones causadas a los municipios del centro del departamento por las crecientes del río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán, hay otras entidades que tienen competencias en materia de gestión del riesgo según el Decreto 1523 de 2012.

Concluyó que el presupuesto del municipio está limitado al ámbito de su jurisdicción, en el cual se han adelantado gestiones encaminadas al buen uso del agua.

**V.4.** El **Departamento del Magdalena** y los municipios de **Zapayán, Pedraza y Concordia** no se pronunciaron pese a haber sido requeridos en diferentes oportunidades<sup>51</sup>.

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

### **Generalidades de la acción popular**

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 472, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

Por su parte, el artículo 144 del CPACA, preceptúa:

*«[...] ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias **con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la***

---

<sup>51</sup> Folios 1582 a 1583, 1586 a 1587, 1594, 1600 a 1609, 1614 a 1623, 1636 a 1645 y 1658 a 1667.

**vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.**

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, **sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato**, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos [...]» (destacado de la Sala).*

Según lo ha señalado la Sección en forma reiterada<sup>52</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>53</sup>, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 2015, número único de radicación 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de junio de 2011, número único de radicación 25000-23-27-000-2005-00654-01 (AP), C.P. María Elizabeth García González.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 30 de junio de 2011, número único de radicación: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

En el caso *sub examine*, el señor **JOSÉ ANTONIO OLAYA GÜETE** promovió acción popular contra el **DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA, CORPAMAG**, la **UNGRD** y los ministerios de **AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** y del **INTERIOR Y DE JUSTICIA**, por considerar vulnerados los derechos colectivos a gozar 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; la seguridad y la salubridad públicas; y la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

A juicio de la parte demandante, dichos derechos se vulneraron con ocasión de las omisiones en que han incurrido las entidades accionadas en su condición de gestoras del riesgo y de protectoras

del medio ambiente, ya que no han desarrollado los proyectos, obras o actividades necesarias para mitigar el impacto ecológico, sanitario y de infraestructura que causan el desbordamiento de la Ciénaga de Zapayán en las poblaciones aledañas de los municipios de Zapayán, Pedraza, Chibolo y Concordia, con ocasión del aumento de las aguas del Río Magdalena durante las épocas de invierno, y sequías y sedimentación de terrenos en los períodos de verano.

La acción fue conocida en primera instancia por el **Tribunal**, que en sentencia de 21 de marzo de 2018 encontró acreditado que: i) la población aledaña al Río Magdalena en el sector de la Ciénaga de Zapayán no cuenta con una infraestructura que les garantice un ambiente sano y proteja la salubridad pública y la prevención de desastres previsibles, debido a la falta de intervención del flujo de aguas que transita entre el río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán; y ii) la falta de implementación de un proyecto de intervención hidráulica que regule el flujo de las cantidades de aguas que pasan entre el río y la ciénaga, según la temporada climatológica.

Aunado a lo anterior, el **Tribunal** encontró que: i) el contrato de obra núm. 001 de 2009 suscrito entre **CORPAMAG** y la **UNIÓN TEMPORAL DRAGADOS DE MAGDALENA** con el objeto "*Reducción del riesgo de desbordamiento de agua para el consumo humano y la interrupción de los servicios de acueducto y alcantarillado en las cuencas de los ríos Manzanares, Gaira, Ariguaní y Fundación; Ciénagas de Buenavista, Zapayán y Cerro de San Antonio; y Caños Plato y Schiller*", no ha finalizado y se desconoce el avance de la obra; y ii) que se requería intervenir el corredor de aducción que relaciona al Río Magdalena con la Ciénaga de Zapayán toda vez que, en materia de abastecimiento de agua del acueducto de los centros de poblados ribereños, para épocas de sequía se debe extraer el sedimento que arrastra el río y obstaculiza el tránsito normal de la vertiente.

Igualmente, el **Tribunal** estableció que pese a la existencia de un proyecto esquemático con parámetros para la preservación de la ciénaga, éste no era eficaz para garantizar la protección de los derechos colectivos reclamados toda vez que no había sido implementado por las autoridades municipales, departamentales ni ambientales dentro de sus políticas de desarrollo y planeación.

El **Tribunal** también evidenció que, dada la posición geográfica de la zona ribereña a la ciénaga, ésta presenta un alto grado de vulnerabilidad en materia de inundaciones y a afectaciones de tipo ambiental que, si bien, serían previsibles a través de la implementación de proyectos u obras civiles, no han sido atendidas por las autoridades administrativas en materia ambiental ni de prevención y atención de desastres.

El **Tribunal** concluyó que ante el inminente colapso del “*hidrosistema*” natural de la ciénaga, en cuanto a su capacidad para el almacenamiento del agua en épocas de niveles altos y estiaje, era necesario la construcción de un sistema hidráulico que regule el flujo y reflujos de las aguas del Río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán, comoquiera que la instalación de compuertas no era una medida suficiente para mitigar la problemática, sino que se requiere de un estudio interdisciplinario que permita establecer las condiciones del sistema moderador de las corrientes de aguas, conformado por colosos de agua del Río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán que se

conectan y utilizan como caudal de aducción de agua del Caño del mismo nombre.

Inconformes con la anterior decisión, **CORMAGDALENA**, **CORPAMAG**, el **DEPARTAMENTO DE MAGDALENA**, la **UNGRD** y los **Ministerios de AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** y de **SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, presentaron recursos de apelación.

**CORMAGDALENA** expuso que las órdenes que le fueron impartidas escapan de su órbita de competencia, pues a su juicio, la construcción de sistemas de intervención de flujos es de competencia del municipio y la atención y prevención de desastres relacionados con inundaciones es funciones del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, organismos a quienes incumbe asumir la problemática.

**CORPAMAG** señaló, de una parte, que según lo establecido en la Ley 1523, son los entes territoriales los responsables de la implementación de soluciones a los factores de riesgo a los que está sometido su territorio que, para el caso concreto conciernen a medidas de prevención y

atención del riesgo de las inundaciones que provoca el aumento del caudal del río Magdalena, las cuales, a su juicio, se pueden disminuir con la localización de las poblaciones aledañas a zonas seguras, la construcción de viviendas capaces de adaptarse al riesgo, entre otros; y, por la otra, que no es claro que el estudio ordenado sea el adecuado para la solucionar la problemática planteada.

El **DEPARTAMENTO DE MAGDALENA** insistió en que la responsabilidad en la solución de la problemática planteada recae en los Municipios de Zapayán, Pedraza y Concordia en solidaridad con **CORPAMAG** y **CORMAGDALENA**, si se tiene en cuenta que su competencia en materia de gestión del riesgo es subsidiaria.

La **UNGRD** alegó que no le es atribuible el inadecuado manejo ambiental a la situación generadora por el riesgo de inundación de la población asentada en torno a la Ciénaga de Zapayán, toda vez que son los municipios los responsables de la implementación de los procesos de la política pública de gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su territorio con sus propios recursos, con los cuales deberá atender a la población damnificada frente a eventos de origen

natural o antrópico no intencional que den lugar a la declaratoria de una situación de calamidad pública.

Indicó que, si bien, el *a quo* ordenó efectuar una contratación con la Universidad Nacional, las Leyes 80 y 1150 no permiten la contratación directa para el cumplimiento de las sentencias judiciales.

Los Ministerios de **AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** y **SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** insistieron en la falta de legitimación en la causa por pasiva y señalaron que la orden impartida por el *a quo* compete únicamente los entes territoriales.

### **Problema jurídico**

La Sala advierte que los argumentos expuestos por los apelantes se fundamentan en: i) la falta de competencia de las entidades recurrentes para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por el Tribunal; y ii) la idoneidad de la medida establecida para proteger los derechos colectivos.

Siendo ello así, a la Sala le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos: i) la idoneidad de la medida adoptada por el Tribunal para conjurar los hechos que dieron origen a la presente solicitud; y ii) la competencia de las entidades apelantes para atender la problemática planteada en la presente solicitud de amparo.

El actor instauró la presente acción popular por considerar que las autoridades accionadas vulneraron los derechos colectivos invocados, habida cuenta de que el desbordamiento de la Ciénaga de Zapayán en las riberas de los municipios de Zapayán, Pedraza, Chibolo y Concordia, durante las épocas de invierno, y la sequía y sedimentación del terreno en verano, pone en riesgo a la población y genera impactos múltiples de orden ambiental, económico, social, entre otros.

Siendo ello así, corresponde a la Sala determinar si existe una amenaza a los derechos colectivos invocados, de la comunidad aledaña a la Ciénaga de Zapayán en los municipios de Zapayán, Pedraza, Chibolo y Concordia del departamento del Magdalena y, en

caso de que haya lugar a tomar medidas, a quién le corresponde la adopción de las mismas, si se tiene en cuenta que los accionados alegan que las inundaciones que causan el aumento del caudal del río Magdalena y la sequía y sedimentación no les son hechos atribuibles por ser acciones de la naturaleza.

Para resolver tal cuestionamiento, es menester para la Sala examinar el siguiente material probatorio allegado al *sub examine*:

-. Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento "inundación"**, fecha de evento "*segundo semestre del año 2008*" y afectación de las viviendas "*destruida – averiada*", **número de familias "862"**, en los corregimientos Capucho, Piedras Pintadas, Punta de Piedras y Piedras de Moler del municipio de Zapayán, Magdalena, censo realizado por la Alcaldía (folios 10 a 27).

-. Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento "inundación ciénaga de zapayán ola invernal"**, sin fecha

de evento y afectación de las viviendas "*destruida - averiada*", **número de familias "715"**, en el corregimiento Piedras Pintadas del municipio de Zapayán, Magdalena, censo realizado por la Alcaldía (folios 28 a 46).

-. Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento "*inundación ciénaga de zapayán ola invernal*"**, sin fecha de evento y afectación de las viviendas "*destruida - averiada*", **número de familias "97"**, en el corregimiento Capucho del municipio de Zapayán, Magdalena, censo realizado por la Alcaldía (folios 47 a 49).

-. Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento "*inundación ciénaga de zapayán ola invernal*"**, sin fecha de evento y afectación de las viviendas "*destruida - averiada*", **número de familias "409"** en el corregimiento Piedras de Moler del municipio de Zapayán, Magdalena, censo realizado por la Alcaldía (folios 50 a 60).

- . Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento "inundación ciénaga de zapayán ola invernal"**, sin fecha de evento y afectación de las viviendas "*destruida – averiada*", **número de familias "182"** en el corregimiento Piedras Pintadas del municipio de Zapayán, Magdalena, censo realizado por la Alcaldía (folios 61 a 65).

- . Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento "inundación ciénaga de zapayán ola invernal"**, sin fecha de evento y afectación de las viviendas "*destruida – averiada*", **número de familias "51"** en el corregimiento Los Cerritos del municipio de Zapayán, Magdalena, censo realizado por la Alcaldía (folios 66 a 67).

- . Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento "inundación ciénaga de zapayán – Magdalena - ola**

***invernal – año 2010”***, 485 registros, en el corregimiento Bálsamo del municipio de Concordia, Magdalena (folios 68 a 75).

- Formato único de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, en el que se relaciona **tipo de evento “inundación ciénaga de zapayán – Magdalena - ola invernal – año 2010”**, familias damnificadas **“307”**, en el corregimiento Bomba del municipio de Pedraza, Magdalena, censo adelantado por la Junta de Acción Comunal (folios 76 a 75).

-. Listado de fincas afectadas con las inundaciones en el año 2010 en el corregimiento Bálsamo del municipio de Concordia, Magdalena (folios 82 a 84).

-. Decreto núm. 043 de 10 de noviembre de 2008, *“Por medio del cual se declara en emergencia al municipio de Zapayán”*, expedido por el Alcalde de Zapayán, Magdalena (folio 85 a 86), en el que se lee lo siguiente:

“[...]”

**Que gran parte de la Cabecera y los Corregimientos de Piedras de Moler, Piedras Pintadas y Capucho, están anegados por la Ciénega de Zapayán, como consecuencia de la creciente del Río Magdalena y otros arroyos que la alimentan, todo esto producto del fuerte invierno que azota a la región lo que produjo el crecimiento súbito de la Ciénega, la que además ha inundado más de 2000 hectáreas de tierra afectando predios, potreros para ganado lechero, cosechas, vías, viviendas afectando la economía local.**

**Este fenómeno en la actualidad mantiene damnificado 687 familias y más de 3129 personas afectadas.**

Que el Municipio no cuenta con sitios suficientes donde alojar a los damnificados de este acontecimiento, lo que hace necesario declarar la emergencia para así poder utilizar los Centro Educativos y otros como centro de albergue de las personas que tienen sus viviendas anegadas.

[...]

Que como consecuencia de los presentes hechos ocurridos en Punta de Piedras, Piedras de Moler, Piedras Pintadas y Capucho que amenazan a la población de las mencionadas localidades, se hace necesario por parte del Alcalde Municipal de Zapayán realizar acciones que permitan brindar ayuda a todas las personas o bienes afectados y mucho más si se tiene en cuenta que nos encontramos en presencia de la época invernal.

[...]

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declárese la emergencia municipal en Zapayán para el control de riesgo de inundaciones, riesgos ambientales y preparativos para emergencias en las siguientes localidades:

1. Punta de Piedras Cabecera Municipal.
2. Corregimiento de Piedras Pintadas.
3. Corregimiento de Piedras de Moler.
4. Corregimiento de Capucho.

*ARTÍCULO SEGUNDO: La declaratoria de situación de Emergencia Municipal de que trata el artículo precedente tendrá una duración de 3 meses contados a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto, término durante el cual el fenómeno natural del invierno consideramos ya haya pasado [...]*.  
(Negrillas fuera de texto).

- Resolución núm. 2008066 de 19 de noviembre de 2008, "*Por medio del cual se declara una emergencia manifiesta*", expedida por el Alcalde de Zapayán, Magdalena (folio 87 a 89), del que se lee:

"[...]

***Que como consecuencia de los hechos que afectan a las poblaciones afectadas se hizo necesario realizar un censo que arrojó como resultado 898 viviendas inundadas y 4151 personas damnificadas [...]***.

*ARTÍCULO SEGUNDO: Tal como lo estipula el párrafo del artículo 42 de la Ley 82 de 1993 realícese los traslados o adiciones que se requieren dentro del presupuesto del Municipio con el fin de celebrar los siguientes contratos:*

- 1. Contrato para la adquisición de materiales de construcción.*
- 2. Contrato para la adquisición de colchonetas, sábanas, útiles de aseo personal y otros.*
- 3. Contrato para la adquisición de víveres, comestibles y demás alimentos que se necesitan por parte de los damnificados.*
- 4. Contrato para la adquisición de medicamentos.*

5. *Contrato para la construcción de terraplenes que sirvan como muro de contención de las aguas.*
6. *Contrato para reforzar el camellón vía de acceso desde la Cabecera Municipal al Corregimiento de Capucho.*
7. *Contrato para rehabilitación, mejoramiento y apertura de las vías que conducen desde la cabecera municipal hacia los Corregimientos de Piedras de Moler, Caño de Agus, Capucho, Veredas de Los Cerritos, El Bongo, Prospero, San Martín, Los Cañitos, igualmente que comunican a este Municipio con municipios vecinos del Departamento del Magdalena.*
8. *Contrato para mejorar la infraestructura actual de servicios públicos de agua, energía y otros; igualmente para contratar la operación o manejo de los servicios públicos que se prestan dentro del municipio [...]*”.

(Negrillas fuera de texto).

- . Resolución núm. 20090020 de 4 de mayo de 2009, “*Por medio del cual se declara una emergencia manifiesta*”, expedida por el Alcalde de Zapayán, Magdalena (folio 90 a 91), de la que se lee:

"[...]

*Que la Cabecera municipal de Zapayán y los corregimientos, tales como Capucho, Piedras de Moler y Piedras Pintadas, año tras año vienen sufriendo las consecuencias de dos fenómenos opuestos como son las crecientes en invierno y la extrema sequía en verano, ocasionando en estas dos épocas, en la primera grandes inundaciones que cada año que pasa aumenta los niveles, afectando más de 1.500 viviendas en el municipio, la agricultura y la ganadería, generándose un problema social de lamentables consideraciones; y en la segunda (sequía), igualmente las consecuencias son graves, por el estado de descomposición en que quedan las aguas de la ciénaga, por los niveles tan bajo en que queda, sumándose al problema la alta sedimentación, por el estado fangoso de las aguas lo que hace casi imposible su consumo humano, máxime si se tiene en cuenta que los acueductos de todos los pueblos a orillas de la ciénaga, inclusive en el Chibolo, tiene sus bocatomas de captación en ese espejo lagunar.*

*Que a consecuencia de estos fenómenos (inundación – sequía) de igual manera las poblaciones de este municipio quedan prácticamente incomunicadas, debido a que: Primero, en invierno las grandes inundaciones de los últimos años del río Magdalena, causante del problema, ya que a través del caño que se denomina Zapayán. Penetran además de las aguas, gran cantidad de árboles, taruyas, yerbas y demás objetos que arrastra este río, taponando la entrada y salida tanto para pasajeros como para cargas de la región, quedando prácticamente incomunicada, ya que por vía terrestre en esta época es imposible transitar por la destrucción de las precarias vías con que contamos. Segundo, en época de verano el fenómeno es peor, por que además de la degradación del ecosistema, se produce la colmatación del caño y la barra de la ciénaga por la gran cantidad de sedimentos traídos por el río en la época de crecientes como también las malezas acuáticas y demás objetos que taponan el caño y la ciénaga y luego en época de sequía estos se descomponen ocasionando contaminación y proliferación de plagas, bacterias, etc., como esta sucediendo actualmente en las poblaciones aledañas a la ciénaga con la invasión en la región de una plaga o bicho que en nuestros pueblos denominados BOCHOROCO, ocasionando hasta desplazamiento de comunidades a otros lugares libres de esta plaga, lo que se constituye en un factor de estancamiento socio – económico de la región y usuarios de este cuerpo de agua.*

*Que como efecto del deterioro producido por estos dos fenómenos opuestos, ha avanzado la degradación del ecosistema desapareciendo más de la mitad del bosque manglar y se incremento la sedimentación y la contaminación física-química del agua, cambiando además la composición microbiológica del cuerpo de agua de la ciénaga, disminuyéndose drásticamente el recurso pesquero, la agricultura y la ganadería; lo anterior sin contar que esta problemática, viene generando años atrás aumento de enfermedades, especialmente en la población más vulnerable, como son los niños y ancianos, afectándose igualmente a raíz de estos fenómenos la continuidad y calidad de servicios públicos vitales como el agua y electrificación.*

*Que la administración municipal actual, se ha dado a la tarea de presentar proyectos para la consecución de recursos a nivel municipal, departamental, nacional e internacional para solucionar el problema o por lo menos para amainar las consecuencias socio-económicas que producen los dos fenómenos, por lo que se necesitan tomar medidas urgentes para conjurar la problemática y hacer los ajustes presupuestales y celebrar los contratos que fueren necesarios [...].”*

- . Resolución núm. 20090091 de 21 de diciembre de 2009, “*Por medio del cual se declara una emergencia manifiesta*”, expedida por el Alcalde de Zapayán, Magdalena (folio 90 a 91), de la que se destaca:

*[...]*

*Que a consecuencia de la falta de lluvias, ocasionada en todo el país por efectos del fenómeno del niño, los niveles de aguas de la CIÉNAGA DE ZAPAYÁN vienen bajando de forma acelerada, al estar sus aguas descargándose a través del caño ZAPAYÁN al río MAGDALENA.*

*Que de no taponarse la salida de aguas de la Ciénaga de Zapayán la región se vería abocada a la falta de suministro de agua,*

*generándose con esto problemas sanitarios y de salud, y un desastre ecológico por el sobrecalentamiento de la misma, con consecuencias socio-económicas de incalculable valor; esto, teniendo en cuenta que la economía de la región depende en gran parte de esta fuente hidrográfica, en especial los pescadores, agricultores y ganaderos, etc.*

*[...]*

*Que la administración municipal se ha dado a la tarea de consecución de recursos para solucionar el problema o por lo menos para amainar las consecuencias socio-económicas que produce dicho fenómeno (sequía).*

*Que el municipio ha obtenido del Ministerio de Hacienda y Crédito Público un crédito para SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE, para ser invertido en los corregimientos [...]*

- . Acta núm. 005 de 17 de agosto de 2010, "Por medio del cual se declara la emergencia debido a la ola invernal en el municipio de Zapayán, Magdalena", suscrita por el Alcalde Municipal, el Secretario General del CLOPAD, el Secretario de Salud y Desarrollo Social y el Personero, un representante de Acción Social, dos representantes de la comunidad y uno de la Policía (folio 95 a 96), en la que **se relaciona el número de viviendas afectadas por las lluvias y crecientes de la ciénaga**, en los siguientes términos:

<b>localidad</b>	<b>Número de viviendas afectadas</b>
<i>Punta de Piedras</i>	<i>227</i>
<i>Piedras de Moler</i>	<i>315</i>

<i>Piedras Pintadas</i>	<i>79</i>
<i>Capucho</i>	<i>88</i>
<i>Total</i>	<i>709</i>

- . Decreto núm. 128 de 28 de julio de 2010, “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Concordia, Magdalena*”, expedido por el Alcalde (folio 98 a 99), en el que se destaca:

*[...]*

*Que Colombia padece una fuerte ola invernal que ha ocasionado un fuerte crecimiento del Río Magdalena, el cual ha traído inundaciones en todos los pueblos ribereños, generando con ello familias damnificadas e innumerables pérdidas económicas, entre otros.*

*Que poblaciones pertenecientes al Departamento del Magdalena han sufrido los (ilegible) del invierno y el Municipio de Concordia no ha sido la excepción de la cruenta arremetida de las fuertes corrientes del Río Magdalena, especialmente por el aumento considerable de la ciénaga del Cerro San Antonio, que ha inundado viviendas en la Cabecera Municipal y los corregimientos de Rosario de Chengue y Bellavista, y al corregimiento de Bálsamo por el desbordamiento de la quebrada El Mundo y **la creciente de la Ciénaga de Zapayán**, obligando al municipio a tomar las medidas conducentes para enfrentar y superar la problemática.*

*Que como es sabido, **el municipio de Concordia, Magdalena, se encuentra ubicado a la orilla de la Ciénaga** de Cerro de San Antonio **y Zapayán [...]**”.*  
(Negrillas fuera de texto).

- . Setenta y cuatro (74) fotografías de viviendas urbanas y rurales afectadas por inundación en el corregimiento de Punta de Piedras en el municipio de Zapayán, Magdalena, causada por la ola invernal del año 2010 (folio 100).

- . Ocho (8) fotografías de viviendas rurales afectadas por inundación en los corregimientos de Bomba en el municipio de Pedraza, Magdalena, causada por la ola invernal del año 2010 (folio 103).

- . Oficio sin número de fecha 22 de junio de 2011, suscrito por el Asesor del Despacho Gobernador – Coordinador del Comité Regional Para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres – CREPAD, en el que certifica que **“la Alcaldía Municipal de Zapayán no ha presentado ante esta Oficina proyecto alguno para la construcción de obras tales como diques, compuertas para el caño Zapayán u obras de protección contra inundaciones. Al tiempo, certificar que en esta Oficina no existen proyectos en curso o aprobados para la atención de la emergencia 2010-2011 en este municipio”** (folio 141).

- . Contrato de obra pública núm. 01 de 21 de julio de 2010, suscrito entre **CORPAMAG** y la Unión Temporal Dragados del Magdalena, con el objeto de *“reducción del riesgo de desabastecimiento de agua para el consumo humano y la interrupción de los servicios de acueducto y alcantarillado en las cuencas de los ríos Manzanares, Gaira, Ariguaní y Fundación, Ciénagas de Buenavista, Zapayán y Cerro San Antonio, y caños Plato y Schiller”*, documento en el que se establece que, para cumplir el objeto del contrato, el contratista *“ejecutará la construcción de 922.381 M3 de relimpia o dragado en las cuencas de los Municipios de Ariguaní, Concordia, Fundación, Pivijay, Plato, Remolino, Santa Marta y Zapayán; conformación de 156.917 M3 de terraplenes en las cuencas de los Municipios de Ariguaní, Fundación, Pivijay y Zapayán; y construcción de 27.936 m3 de gaviones en las cuencas de los municipios de Ariguaní, Fundación y Santa Marta”*; el plazo de ejecución del contrato es de seis (6) meses contados desde la firma del acta de inicio; \$21.314.271.756.00 como valor del contrato, entre otros aspectos (folios 265 a 287).

- . Acta de inicio de ejecución de obras del contrato de obra núm. 01 de 18 de noviembre de 2009, de fecha 22 de enero de 2010, cuyo

objeto era la “reducción del riesgo de desabastecimiento de agua para el consumo humano y la interrupción de los servicios de acueducto y alcantarillado en las cuencas de los ríos Manzanares, Gaira, Ariguaní y Fundación, Ciénagas de Buenavista, Zapayán y Cerro San Antonio, y caños Plato y Schiller” (folio 288 a 289).

-. Acta de la diligencia de testimonio del señor Alfredo Martínez Gutiérrez, Director encargado de **CORPAMAG**<sup>55</sup> de fecha 6 de octubre de 2015 (folios 760 a 762), en la que se lee:

*“[...] ante todo debo decir que soy funcionario de CORPAMAG hace 23 años en virtud de todo ese tiempo he ocupado varios cargos dentro de esos en lo que concierne a la acción popular en los años 2009 me encontraba ejerciendo el cargo de jefe de planeación de la corporación y posterior asesor de la parte estratégica de la corporación la Ciénaga de Zapayán hizo parte de las prioridades para la gestión ambiental, es así como en el año 2009 hicimos unas intervenciones importantes en el caño de la Ciénaga de Zapayán a partir de una obras de dragado las cuales en el expediente reposan los contratos y donde nuestro propósito era apertura el caño a fin que le entrara agua a esta Ciénaga procedente del río Magdalena el cual es su principal alimentador, en ese año se logró ejecutar unas obras por cerca de 200 mil metros cúbicos de sedimento que obstruían el paso de agua entre el río magdalena y la Ciénaga de Zapayán y que además de todos los beneficios ambientales que siguieran inyectándoles agua a la ciénaga con este proyecto igualmente se pretendía mitigar la problemática por desabastecimiento de agua potable para las poblaciones que circundaban en el municipio de Zapayán y la*

---

<sup>55</sup> Prueba solicitada por CORPAMAG y decretada mediante auto de 28 de mayo de 2015 (folio 666).

*cabecera municipal del municipio de Chibolo el cual su acueducto se abastece de este humedal. Igualmente debo manifestar reiterando nuestro total compromiso con los humedales del departamento en su recuperación en el año 2013 logramos gestionar un proyecto para la recuperación y conservación de humedales y en donde igualmente se consideró importante y prioritario intervenir nuevamente el caño de la Ciénaga de Zapayán por las consideraciones anteriormente definidas y que buscan principalmente la recuperación de este importante humedal. Igualmente reiteramos nuestro compromiso con este humedal que de acuerdo a la información conocida por el suscrito ninguna en otra entidad del departamento ha hecho intervenciones importantes en este caño, en el caño Zapayán, que es el que conduce y alimenta a la ciénaga del mismo nombre, la intervención en el año 2014 a través de este proyecto fue de cerca de 27 mil metros cúbicos de sedimentos que son los que obstruyen el intercambio hídrico e íctico entre el río Magdalena y la Ciénaga de Zapayán. Igualmente hemos hecho intervenciones de repoblamiento pesquero con especies nativas de cerca de 110 mil alevinos de bocachico entre los años 2009 y 2015 actividad esta priorizada en nuestro plan de acción.*

*En este estado de la diligencia el Magistrado interroga al declarante a fin de que se sirva precisar qué tipo de acción de obra de infraestructura se ha construido o ha gestionado la Corporación que usted dirige a efecto de que se construya una infraestructura o compuertas tendientes a regularizar el ingreso y salida en la ciénaga o caño de Zapayán conforme se aduce en el capítulo de pretensiones del líbello.*

*CONTESTÓ: Debemos decir que como institución, todas las intervenciones que se hacen en ecosistemas de humedales requieren unos estudios técnicos que garanticen que las posteriores obras que se realicen no generen problema y afectaciones que de alguna manera se conviertan en despropósitos de las funciones y competencias que deben ejercer las instituciones en ese orden de ideas y en virtud a la demanda ciudadana para que se construyeran unas compuertas en el caño de Zapayán la corporación en el año 2004 contrató unos estudios técnicos con el laboratorio hidráulico de la Universidad del Norte, estudios que no reposan en el proceso pero sin embargo aportaremos en su oportunidad y estos estudios en síntesis recomiendan no construir este tipo de estructura por la característica de este humedal y que fueron en su momento*

*socializados a la administración municipal de turno el cual fue uno de los solicitantes de este tipo de obras. Debo aclarar que aunque conozco los resultados finales o concluyentes del estudio no conozco en detalle los argumentos técnicos y científicos que soportaron el resultado de este estudio por no ser ni supervisor ni interventor de este contrato. PREGUNTADO: usted menciona que para el año 2009 existió una intervención en el caño, que fueron complementados en el 2013, sírvase aclarar o manifestar al Despacho si con posterioridad se hacía necesario efectuar labores de mantenimiento o complementaria en relación con esos trabajos de dragados y si se han efectuado. CONTESTÓ: sobre esta pregunta inicialmente debo contextualizar un poco la situación los humedales de nuestro departamento de sedimentan a partir de los aportes de sedimento que diariamente son aportados por el río Magdalena en donde de acuerdo a estaciones que se tienen a la altura de Calamar cerca de 180 millones de toneladas de sedimento transitan por esta parte del río y gran parte de este sedimento se deposita en los caños que interconectan el río Magdalena con los humedales por tanto nuestros humedales requieren permanentemente acciones de dragado los cuales se realizan a partir de la presentación de proyectos y gestión de recursos como ha sido el caso para los años 2009 y 2013 por parte de la corporación. Es decir todos los caños que alimentan la ciénaga requieren mantenimiento permanente y en esta labor deben aportar otras entidades como las Alcaldías y Gobernaciones para lo cual la Ley 715 establece unas competencias relacionadas con la protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente [...]”.*

- . Copia magnética del “Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán” elaborado el 31 de julio de 2013 por la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORPAMAG, Aguas del Magdalena S.A. E.S.P. y el Instituto de Hidráulica y Saneamiento Ambiental de la Universidad de Cartagena.

En dicho documento se describen las siguientes características del humedal: i) **físicas**: clima, régimen de vientos, brillo solar y nubosidad, precipitaciones, temperatura, evapotranspiración, evaporación, hidrología, humedad, escorrentía, oferta hídrica, frecuencia de inundación, geología, formaciones de Rancho, Jesús del Monte, Zambrano, cuesta, sedimentos poco o nada consolidados, depósitos fluvio lacustres y de llanura aluvial, geomorfología e hidrogeología; ii) **ecológicas**: flora (vegetación, riqueza y cobertura vegetal, parámetros estructurales, cobertura de la vegetación, usos y especies amenazadas), fauna (anfibios, reptiles, aves y mamíferos), limnología (índice de la calidad del agua y carga contaminante doméstica), hidrobiología (fitoplancton y zooplancton), relaciones ecológicas del humedal, servicios ecosistémicos; iii) **culturales** (uso del suelo -residencial, agrícola, ganadería, acuícola-); y iv) **sociales** (aspectos demográficos, salud, vivienda, servicio de agua potable y saneamiento básico, suministro de agua potable a las comunidades que habitan la Ciénaga de Zapayán, manejo de las aguas residuales domésticas y de residuos sólidos domésticos, red vial de los municipios que integran la ciénaga).

En la característica física se relaciona la frecuencia de inundación, en los siguientes términos:

"[...]

*De acuerdo con la Política Nacional de Humedales la inundación se considera como una perturbación frecuente que ocurre por excesos de agua sobre el suelo, y que cambia la estructura y funcionamiento del humedal temporalmente, produciendo nuevos procesos ecológicos, típicos de humedal. Para definir este criterio se tomó como base el plano de áreas de inundación del año 2010-2011 generado por el IDEAM y se establecieron los siguientes rangos de clasificación dependiendo de la topografía de la cuenca del humedal y su cercanía al Ciénaga Zapayán. Susceptibilidad Baja: Se caracteriza por abarcar sectores altos no inundables o con susceptibilidad baja y muy baja a la inundación, ocurrencia de eventos entre 10 al 1% y cotas topográficas que varían entre el 6.5 y 17msnm aproximadamente. Susceptibilidad media: Se caracteriza por abarcar sectores con susceptibilidad moderada a moderada alta a la inundación, con ocurrencia de eventos entre el 50% al 90%. Susceptibilidad alta. Corresponde a terrenos que se inundan recurrentemente durante las temporadas invernales y que reciben la influencia directa del río Magdalena, con cotas topográficas inferiores a entre 5.0 y 3.0 msnm, aproximadamente (Plan Indicativo para la recuperación y Preservación del recurso hídrico del Caño Schiller, 2009, Aguas del Magdalena -F. Arrieta Castañeda) [...]"*

En la característica social, los aspectos demográficos se refieren, entre otros, a los siguientes aspectos:

"[...]

*Tal como se mencionó en el aparte de aspectos generales, los municipios que tienen jurisdicción en el humedal Ciénaga Zapayán son: Pivijay, El Piñón, Sabanas de San Ángel, Concordia, Pedraza,*

*Chibolo, Cerro de San Antonio y Zapayán; de estos municipios el único que no cuenta con centros poblados localizados dentro del territorio que conforma al humedal es Cerro de San Antonio.*

*[...]*

*Según el Censo General del DANE 2005, los grupos poblacionales de Colombia se clasifican en gitanos, indígenas y negros.*

*De acuerdo con la información registrada en la Tabla 32, del total de personas asentadas en los municipios que tienen jurisdicción en el humedal, el 72,5% se auto reconoce dentro del grupo étnico negro-mulato-afrocolombiano, de éstos el más alto porcentaje, es decir el 64.1% se localiza en el municipio de Pedraza, seguido del 2.2% en el municipio de Chibolo y el 1.5% en Concordia.*

*Con respecto a la población que se auto reconoce como raizal, el más alto porcentaje, 0.1% se localiza en el municipio de Pedraza; mientras que en Sabanas de San Ángel, el más alto porcentaje, que se traduce en 6.5% de la población, considera pertenecer a un grupo étnico indígena [...]"*  
(Negrillas fuera de texto).

El plan de manejo ambiental también describe los siguientes objetivos:

***"[...] OBJETIVOS INTEGRALES.***

*En esta sección se establecen los objetivos marco para el manejo del humedal Zapayan teniendo en cuenta el contexto local, como también el regional, nacional e internacional. Para tal fin se tuvieron en cuenta; las políticas regionales dictadas por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), además de las políticas nacionales relacionadas con el tema del manejo de los recursos hidrobiológicos; así como también, los requerimientos ambientales que demandan las áreas del humedal, con el fin de garantizar el uso racional definido en la zonificación ambiental. Finalmente lo que se pretende es identificar objetivos claros que permitan buscar soluciones para mejorar las condiciones del humedal Ciénaga Zapayán, teniendo*

en cuenta las problemáticas definidas en los capítulos de descripción y evaluación.

*Pero antes, y como punto de partida fundamental y determinante para definir dichos objetivos, fue establecida la visión del Plan de Manejo Ambiental para el Humedal Ciénaga Zapayán, teniendo en cuenta la Visión General de los Sitios Ramsar publicada en 1996 y la visión plasmada en la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia (2001). Para el establecimiento de la visión también fueron definidos los periodos de tiempo, corto, mediano y largo plazo, en los que se enmarcan las acciones a implementar para el cumplimiento de dicha visión.*

### **5.1. Visión del Plan de Manejo Ambiental para el Humedal Ciénaga Zapayán.**

*Políticas internacionales, como lo es la Convención Ramsar, plantean desde un principio, que los humedales desempeñan una función integral en la relación entre el medio ambiente y un amplio sector de la comunidad humana, al ofrecer medios de vida, materiales y oportunidades económicas a millones de personas. Es más, el mantenimiento de las funciones hidrológicas y ecológicas de los humedales no sólo sostiene la biodiversidad, sino que reporta un dividendo que reviste la forma de una panoplia de beneficios para la humanidad. Este concepto de "uso racional" tuvo su origen en lo que bien pudo ser una idea innovadora en su momento, pero que en la actualidad no es sino realismo práctico; los humedales son valiosos por tantos motivos, que su uso es inevitable, y para mantener su valor es necesario usarlos racionalmente. (RAMSAR, 1996) (Visión General de los Sitios Ramsar Scott Frazier).*

*En el contexto colombiano, la visión de la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, en armonía con el planteamiento anterior, establece que Colombia debe garantizar, la sostenibilidad de sus recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales interiores, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico; pero así mismo establece que dicho uso debe soportar las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales que se presentan en el ámbito del humedal, con la participación coordinada, articulada y responsable del gobierno, los sectores no gubernamentales, las comunidades indígenas y negras, el sector privado y la academia.*

*Entendiendo el contexto nacional e internacional, se expresa a continuación la visión para el humedal Ciénaga Zapayán:*

*"En el año 2024 el humedal garantizará la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante la recuperación, uso racional y la conservación de sus ciénagas, arroyos y ecosistemas asociados, como componentes estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que soporta las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales del humedal. A la fecha el humedal también actuará como uno de los principales corredores biológicos y estratégicos, que garantizará la conexión acuática y terrestre continua, entre el río Magdalena y la Ciénaga Grande de Santa Marta. Esta visión se logrará y mantendrá, con la participación activa, coordinada, articulada y responsable del gobierno, los sectores no gubernamentales, las comunidades, el sector privado y la academia".*

*Dicha visión busca la protección y conservación de su biodiversidad, pero garantizando, a través de su uso racional, que él mismo suministre bienes y servicios que sustentan directa e indirectamente la supervivencia de sus poblaciones y su economía.*

## **5.2. Definición del Corto, Mediano y Largo Plazo.**

*La vigencia para el cumplimiento de los objetivos integrales y los programas del Plan de Manejo Ambiental aquí formulado, fue definida teniendo en cuenta la vigencia de los instrumentos de planificación local y regional que tienen competencia en el territorio del humedal Ciénaga Zapayan.*

*Como se explicó en capítulo de aspectos generales, en este humedal existen instrumentos de planificación que dictan lineamientos para su ordenación y manejo. Entre estos instrumentos, los que mayor articulación demandan con el Plan de Manejo Ambiental del humedal Ciénaga Zapayan para su exitosa ejecución son los planes de ordenamiento territorial de los municipios con jurisdicción en el humedal (Pedraza, Zapayán, Concordia, Chibolo, El Piñón, Pivijay, Sabanas de San Ángel y Cerro de San Antonio).*

*Con el fin de buscar una articulación entre los periodos de vigencia de estos instrumentos y el Plan de Manejo Ambiental del humedal Ciénaga Zapayan se creyó pertinente que este último también contara con una vigencia de 12 años. Así cuando los planes de ordenamiento territorial de los municipios de su jurisdicción entren en revisión y ajuste el PMA del humedal Ciénaga Zapayan*

también hará lo propio y de esta forma será posible generar los espacios y mesas de trabajo para su retroalimentación y articulación.

Con lo anterior claro se definen como periodos de corto, mediano y largo plazo los que se relacionan en la Tabla 62.

Tabla 62. Descripción de los plazos y tiempos para la ejecución de los programas y proyectos

Plazo	Tiempo (años)
Corto	1 a 4
Mediano	5 a 8
Largo	9 a 12

### **5.3. Estructura para la definición de los Objetivos Integrales**

Teniendo clara la visión que se desea alcanzar al 2024, la formulación del presente plan continuó con el proceso de diseño de los objetivos integrales. Para tal fin se tienen en cuenta las características actuales y potenciales del humedal, el análisis de las problemáticas identificadas en la fase de evaluación y los resultados del proceso de zonificación ambiental. De esta forma fueron formulados finalmente 4 objetivos integrales, los cuales se mencionan a continuación:

#### **5.3.1. Objetivo 1.**

**Recuperar, proteger y conservar el recurso hídrico del humedal, manteniendo sus puntos de recarga, mejorando la calidad de sus aguas y asegurando los intercambios de aportes con el Río Magdalena, con el fin de garantizar sus funciones hidrológicas y ecológicas y de soportar, a través de su uso racional, las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales que en él se presentan.**

#### **5.3.2. Objetivo 2.**

**Desarrollar actividades socioeconómicas sobre el humedal, implementando sistemas productivos y prácticas culturales que garanticen el uso racional y sus recursos y por tanto la sostenibilidad de sus bienes y servicios ambientales.**

#### **5.3.3. Objetivo 3.**

***Promover y desarrollar procesos de fortalecimiento institucional, participación comunitaria y educación ambiental a nivel local y regional, a fin de generar la recuperación, protección y conservación de los bienes y servicios ambientales del humedal.***

#### **5.3.4. Objetivo 4.**

***Avanzar en la recuperación y mantenimiento de los elementos típicos u originales que conforman la cobertura vegetal del humedal, especialmente en las rondas hídricas y en las áreas de protección ambiental, con el fin de garantizar la disponibilidad de hábitats y la conectividad biológica de sus ecosistemas acuáticos y terrestres.***

#### **5.4. Factores que influyen en el alcance de los Objetivos.**

*Existen diferentes situaciones que afectan el alcance de los objetivos planteados y que influyen de manera directa e indirecta en el desarrollo de sus estrategias. Por lo tanto es menester referirlas y tenerlas en cuenta, ya que a la hora de medir el éxito de éstas, se consideren estas condiciones. A continuación, se enuncian:*

- *Ausencia de coordinación interinstitucional.*
- *Conflicto de intereses.*
- *Violencia y problemas de orden público.*
- *Carencia de recursos financieros.*
- *Carencia de gestión institucional por parte de las autoridades competentes.*
- *Carencia de operatividad y gestión de las organizaciones de base.*
- *Carencia de recurso humano idóneo.*
- *Ausencia de operatividad de la zonificación y el ordenamiento territorial a escala regional y local.*

- *Ausencia de un Sistema de Información Geográfica (SIG) a escala regional y local [...]”.* (Negrillas fuera de texto).

El anterior capítulo se complementa con el anexo núm. 4 (folio768), que describe los siguientes proyectos del plan de acción del plan de manejo ambiental de la Ciénaga de Zapayán:

No	Proyecto	Prioridad	Duración	Costo (Millones de pesos corrientes)
1	Delimitación y recuperación de las rondas hídricas de los caños que alimentan la Ciénaga, su perímetro y las zonas de inundación periódica del humedal	Largo Plazo	10 años	\$1.200.000.000
2	Implementación de un sistema de monitoreo de la calidad físico química y microbiológica del recurso hídrico durante épocas secas y de lluvias	Corto Plazo	4 años	\$1.120.000.000
3	Diseños e implementación de sistemas no convencionales de recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas en las poblaciones aledañas a la Ciénaga Zapayán	Corto Plazo	1 año	\$300.000.000
4	Estudio, diseños e implementación de sistemas de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos en las poblaciones en el área de influencia de la Ciénaga	Corto Plazo	1 año	\$300.000.000
5	Instalación de una red de estaciones limnimétricas en la zona de influencia de la Ciénaga para estudio hidráulico de la cuenca y riesgos por inundaciones	Corto Plazo	4 años	\$800.000.000
6	Caracterización (censal) de las actividades productivas no sostenibles de la zona	Corto plazo	4 meses	\$ 250.000.000
7	Reconversión de actividades productivas no sostenibles ubicadas en zonas de conservación o de recuperación ambiental.	Largo plazo	12 años	\$ 4.000.000.000
8	Censo diagnóstico de productores agrícolas con producción no sostenible en esta zona	Corto plazo	3 meses	\$ 200.000.000
9	Apoyo integral para el acceso a nuevos mercados y tecnologías de producción sostenibles, a través de subvenciones y cofinanciamientos a empresas que están ubicadas en áreas de producción sostenibles.	Mediano plazo	8 años	\$ 4.000.000.000
10	Fortalecimiento organizacional y técnico de los pequeños productores del humedal Ciénaga Zapayán para la generación de ingresos y seguridad alimentaria.	Corto Plazo	2 años	\$ 200.000.000
11	Establecimiento de 50 Unidades Productivas Sostenibles (UPS) de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal.	Corto Plazo	2 años	\$ 700.000.000
12	Formación de un comité de Gestores Ambientales que coordinen las acciones de educación ambiental, participación ciudadana, divulgación y sensibilización en pro del humedal.	Corto Plazo	3 años	\$ 150.000.000
13	Apoyo y vinculación de las Instituciones Educativas en las acciones de recuperación y conservación del humedal, a través de los	Corto Plazo	3 años	\$ 350.000.000

	Proyectos Ambientales Escolares (PRAES).			
14	Promoción y desarrollo de la capacitación, comunicación y gestión de proyectos socioambientales	Corto Plazo	3 años	\$ 300.000.000
15	Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la implementación del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga Zapayán, liderada por CORPAMAG	Corto Plazo	3 años	\$ 240.000.000
16	Fortalecimiento de las organizaciones sociales del área de influencia del humedal Ciénaga Zapayán	Corto Plazo	3 años	\$ 300.000.000
17	Inventario Forestal o florístico en el caño y áreas subyacentes con miras a la reforestación.	Corto Plazo	1 año	\$ 120.000.000
18	Reforestación con especies nativas en las rondas hídricas.	Mediano Plazo	2 a 5 años	\$ 1.500.000.000
19	Cercas vivas: como propuesta de corredores biológicos (con especies nativas).	Corto Plazo	2 a 4 años	\$ 1.000.000.000
20	Reconversión de potreros con miras a la implementación de sistemas agrosilvopastoriles.	Corto Plazo	1 año	\$ 800.000.000
21	Tecnificación y/o reconversión de la ganadería tradicional a la ganadería intensiva.	Corto Plazo	1 año	\$ 800.000.000
22	Proyecto "Binde": más energía menos recursos: homillas de barro para optimizar la utilización de madera para leña.	Corto Plazo	1 año	\$ 200.000.000
23	Reforestación estableciendo sistemas Silvopastoriles y bosques protectores productores	Corto Plazo	1 año	\$ 800.000.000
24	Creación y/o consolidación del Sistema Local (Municipal) de Áreas Protegidas, SILAP, como estrategia de fortalecimiento al Sistema Departamental de Áreas Protegidas, SIDAP del Magdalena, por parte de los concejos municipales.	Corto Plazo	4 a 6 meses	\$ 35.000.000
25	Declaratoria de áreas de protegidas: zonas de importancia ecológica para la conservación de la fauna y la flora.	Corto Plazo	1 año	\$180.000.000
			<b>Total</b>	<b>\$19.845.000.000</b>

Concluye el documento con el siguiente plan de acción:

"[...] 6. **PLAN DE ACCIÓN.**

*Esta parte se considera como la sección operacional del PMA o de la planificación y reúne todas las acciones necesarias para el debido cumplimiento de los objetivos integrales planteados. En **este Plan de Acción se describen** los principios que lo rigen, **las estrategias para lograrlo, su estructura, así como los programas y proyectos con los que se busca la sostenibilidad de los recursos naturales, y por consiguiente, el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades presentes en el humedal** (Anexo 4 y Anexo 5).*

**6.1. Principios del Plan de Acción**

*Teniendo en cuenta los aspectos que la política nacional esgrime en relación a la base del manejo y ordenamiento de los humedales interiores (MAVDT, 2002), se mencionan a continuación algunos principios adoptados por dicha política y que aplican claramente al humedal Ciénaga Zapayán:*

- *Manejo Integral.*
- *Planeación y ordenamiento ambiental territorial.*
- *Articulación y participación.*
- *Conservación y uso sostenible.*
- *Reconocimiento a las diferentes formas de conocimiento.*
- *Responsabilidad regional y nacional, compartida.*

## **6.2. Líneas o Acciones Estratégicas**

- *Estrategia 1. Conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico.*
- *Estrategia 2. Manejo adecuado del territorio y sus recursos naturales.*
- *Estrategia 3. Fortalecimiento institucional, participación comunitaria y educación ambiental.*
- *Estrategia 4. Restauración y conservación de ecosistemas*

## **6.3. Programas y Proyectos**

*A partir de los objetivos y estrategias definidas, se plantearon los programas y proyectos que serán implementados en el corto, mediano y largo plazo para alcanzar la visión y los objetivos planteados.*

*Los programas y proyectos (Anexo 4 y Anexo 5) definidos para la implementación del Plan de Manejo Ambiental para el Humedal Ciénaga Zapayán, se plasman en las siguientes fichas, las cuales fueron adaptadas por el grupo técnico de la Universidad de Cartagena, con base en lo dispuesto en la Resolución 196 de 2006.*

*Programa 1. Recuperación y protección de los recursos hídricos del humedal Ciénaga Zapayán*

*Esta línea está dirigida a establecer acciones que permitan la recuperación de las condiciones naturales del humedal, y a su vez, proteger los cuerpos de agua y/o tributarios que lo conforman. Con el fin de mantener o mejorar las condiciones naturales de las zonas de recarga.*

*Programa 2. Compensación a productores agrícolas para la suspensión o readaptación de actividades que impliquen sistemas productivos no sostenibles en tierras que sean consideradas de conservación y/o recuperación*

*Esta línea está dirigida a utilizar medidas compensatorias a aquellas actividades o productores agrícolas que de acuerdo a la propuesta de zonificación, deban ser reubicados. Para así, garantizar la estabilidad económica, sobre todo a nivel local. Además el posicionamiento de dichas actividades en las zonas compatibles con el uso recomendado del suelo.*

*Programa 3. Apoyo integral a los agentes productivos que no estén haciendo un buen uso y que estén ubicadas en zonas de producción sostenibles, para que adopten sistemas productivos sostenibles.*

*El programa busca la implementación de sistemas productivos amigables con el medio ambiente y prácticas culturales que garanticen el uso racional y equitativo del territorio y sus recursos naturales.*

*Programa 4. Seguridad Alimentaria para Pequeños y Medianos Productores del Humedal Ciénaga Zapayán.*

*Este programa busca Mejorar las técnicas de producción de los pequeños y Medianos productores del humedal Ciénaga Zapayán, a través del fortalecimiento organizacional y técnico. Con el fin de*

*mantener o mejorar la calidad de vida de las comunidades que dependen del humedal.*

*Programa 5. Educación Ambiental, Comunicación y Participación Comunitaria.*

*Esta línea está dirigida a establecer acciones que permitan propiciar una cultura de recuperación por parte de las comunidades, apoyando proyectos de educación, entre otras acciones. Esto con el fin de generar nuevas percepciones de los pobladores y crear espacios participación comunitaria.*

*Programa 6. Fortalecimiento Institucional y Gestión Comunitaria*

*Esta línea está dirigida a Fomentar las capacidades de coordinación interinstitucional en materia ambiental y su gestión, así como también el desarrollo comunitario en las entidades territoriales y organizaciones sociales. Con el fin de mejorar su sostenibilidad y la cualificación de los servicios que prestan.*

*Programa 7. Reforestación con especies nativas*

*El propósito de este programa es el incremento de la cobertura vegetal aledaña al humedal (bosque de galería), garantizando así, los requerimientos de hábitat de las especies de fauna terrestre y acuática, logrando la recuperación de las condiciones naturales del humedal y los cuerpos de agua y/o tributarios que lo conforman.*

*Programa 8. Mitigación de la deforestación*

*Con el fin de mantener o mejorar las condiciones naturales de las zonas de recarga y en general del humedal Ciénaga Zapayán, se pretende conducir a las actividades productivas hacia la sostenibilidad ambiental y económica. Logrando así, minimizar los impactos de dichas actividades y la compatibilidad de las mismas con suelo y el medio ambiente [...]”.*

- . CD contentivo de grabación en la que el *a quo* describe que el 6 de diciembre de 2016 practicó inspección judicial al Caño de Zapayán<sup>56</sup>,

---

<sup>56</sup> Prueba decretada mediante auto de 24 de julio de 2012 a solicitud del actor.

diligencia que se inició con el desplazamiento de las partes y el Magistrado Ponente al municipio de Calamar por la vía que conduce a Barranquilla, allí se recorrió el caño en lancha durante aproximadamente 45 minutos, senda en la que se advirtió fauna y flora propios del lugar como manglar, trupillo y arbustos, y se precisó que el inicio del caño se encuentra ubicado en el sitio por donde va a pasar la vía de La Prosperidad.

En la referida grabación también se le solicitó al perito designado establecer ¿sí es necesaria la construcción de unas compuertas que regulen el flujo y reflujo de las aguas provenientes del río Magdalena y que ingresan al caño de Zapayán?, así como el impacto ambiental que eventualmente pudieron causar al humedal las obras de dragado o mantenimiento ejecutadas en virtud del contrato de obra suscrito entre **CORPAMAG** y la Unión Temporal Dragados del Magdalena; y se señaló que para absolver el dictamen pericial decretado, **CORPAMAG** debía allegar el estudio técnico hidráulico que el director encargado relacionó en la diligencia testimonial practicada en el proceso (folio 1013B)<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> En el expediente solo obra la grabación del inicio y cierre de la de la inspección judicial más no del recorrido.

- . Concepto técnico básico acción popular de prevención de desastres Zapayán, Magdalena, rendido por el perito Julio César Martínez Mejía, Ingeniero Ambiental y Sanitario de la Universidad del Magdalena y dos asesores, un Ingeniero Civil y un especialista en Hidráulica, el 13 de marzo de 2017 (folios 1028 a 1042), en el que se establece que el objetivo de la pericia es *“evaluar los elementos visibles como el del estudio de documentos existentes y evidencias que han originado el tema”*, en el que se contemplaron las siguientes actividades: i) recopilación de información, ii) reconocimiento de proyectos a realizar en el área aferente a la ciénaga, iii) verificación de la zona del caño de conexión, iii) realización de trabajos de campo para el estudio de ingeniería, iv) aspectos hidráulicos sobre el comportamiento del caño de conexión, y v) levantamiento de curvas de nivel satelital mediante las herramientas google earth y autocad.

En dicho documento también se indicó que la verificación de las cotas existentes del terreno tenía como fin evidenciar la ruta de inundación y evacuación de la Ciénaga de Zapayán, **lo que requiere de estudios especializados que indiquen la frecuencia y la**

**cantidad de agua que sobrepasa la cota de contención normal de la zona.**

Al respecto, explicó que históricamente la cota de desbordamiento del río Magdalena es de 8.22 m.s.n.m. (nivel del agua) y que la cota del perfil existente es de 8.0 m.s.n.m., lo que conlleva que las inundaciones del exceso del río se dirijan hacia la Ciénaga de Zapayán *“por tener las mismas cotas y viceversa de acuerdo a la dinámica de los fluidos con la ecuación de continuidad y el principio de la conservación de la masa líquida”*.

En el informe técnico también se indicó que en época de lluvias los niveles de la ciénaga se incrementan, produciendo inundaciones en las zonas bajas y afectando un gran número de viviendas y de áreas productivas agrícolas y ganaderas, razón por la que dichas zonas representan una alta vulnerabilidad a raíz de las amenazas de las crecidas y desbordes del río en época de niveles altos y de sequía en época de estiaje, situación que se agrava cuando se presenta fenómenos de variabilidad climática (Niño/Niña), vulnerabilidad

referida a la susceptibilidad física, ambiental, económica, social e institucional.

Las conclusiones y recomendaciones del concepto técnico son las siguientes:

*"[...] 1. De acuerdo a los planteamientos anteriores se puede deducir que efectivamente existe una condición del Río Magdalena hacia el canal de la Ciénaga de Zapayán generando inundaciones en épocas de invierno, las cuales pueden ser eventuales ante la máxima precipitación.*

*2. De acuerdo a las gráficas se evidencia de igual manera que existe una retroalimentación del Río de Magdalena las cuales en época de sequía esta masa de agua tiende a secar la Laguna en mención.*

*3. Por lo anterior se recomienda que exista un estudio detallado para tomar las medidas necesarias en las cuales puedan generar una solución en el tema de inundaciones y sequías conjuntamente.*

*4. Se recomienda hacer un estudio social de cada área en la afectación y su respectiva evaluación.*

*5. Se recomienda como mínimo tener en cuenta los siguientes estudios requeridos para tal fin. Los cuales se mencionan a continuación, sin embargo, se aclara que estos no son los únicos que se pueden requerir, se debe generar una mesa de trabajo con los profesionales afines de cada una de las partes para considerar el método de estudio más conveniente y eficiente. Estudios Propuesto (Factibilidad):*

- Desarrollo trabajo social y análisis económico – productivo.*
- Diseño estrategia comunicacional, divulgación, difusión.*

- *Desarrollo análisis de gobernabilidad/gobernanza: administración y operación del sistema hidráulico de recuperación.*
- *Desarrollo de un sistema integral de reducción del riesgo y adaptación a fenómenos de variabilidad y cambio climático.*
- *Desarrollo trabajo de suelo y geotecnia.*
- *Desarrollo estudio catastral, predial y legal.*
- *Construcción de red geodésica del sistema con materialización de 40 BM.*
- *Topografía, altimetría y geodesia corredor ribereño, caños de comunicación y contorno ciénaga de Zapayán.*
- *Topografía, altimetría y geodesia cascos urbanos: Cabecera Municipal de Zapayán, Piedras de Moles, Capucho, Piedras Pintadas, Bomba y Bálsamo.*
- *Desarrollo de inventario, diagnóstico y avalúos de viviendas que sobre la ribera de la ciénaga de Zapayán, se encuentran vulnerables al riesgo de inundación ante  $T_r=100$  años en el río Magdalena.*
- *Desarrollo de diseños urbanos, arquitectónicos y paisajísticos de proyecto de realojo y frente lacustres de poblaciones ubicadas en la ribera de la ciénaga.*
- *Batimetría río Magdalena en tramo de 30 kilómetros.*

- *Batimetría Ciénaga de Zapayán, 6427 hectáreas.*
- *Hidrología cuenta hidrográfica ciénaga de Zapayán.*
- *Análisis de los niveles y caudales del río Magdalena (máx. y mín.) para un tiempo de retorno de 100 años.*
- *Calificación del riesgo de amenaza y vulnerabilidad de inundaciones de las poblaciones ubicadas sobre la margen de la ciénaga de Zapayán para  $Tr=100$  años.*
- *Calificación del riesgo de amenaza y vulnerabilidad de sequía de las poblaciones ubicadas sobre la margen de la ciénaga de Zapayán por desembalse para  $Tr=100$  años.*
- *Aplicación modelo hidráulico al sistema Río Magdalena – Caño Zapayán.*
- *Diseño conceptual y geométrico componentes del Sistema Hidráulico para la solución y gestión sostenible de la ciénaga de Zapayán.*
- *Diseño de los componentes del Sistema Hidráulico para la solución y gestión sostenible de la ciénaga de Zapayán.*
- *Diseño estructural de los componentes del Sistema Hidráulico para la solución y gestión sostenible de la ciénaga de Zapayán.*

- *Diseño agroforestal corredores (caños y corrientes hídricas) y anillo biodiverso de conectividad ambiental de la ciénaga de Zapayán.*
- *Desarrollo diseños sistemas de recirculación aguas grises pretratadas sosteniblemente.*
- *Desarrollo diseño de proyectos productivos - socio - económicos (piscícolas, agrarios, pecuarios, turísticos, artesanales, recreativos, deportivos).*
- *Desarrollo del Sistema de Información Geográfico - SIG.*
- *Estructuración y desarrollo de campañas de calidad de las aguas del río Magdalena, del caño Zapayán, de la ciénaga de Zapayán y de las descargas provenientes del sistema de alcantarillado de las poblaciones asentadas en el contorno de la ciénaga de Zapayán.*
- *Desarrollo del Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental.*
- *Desarrollo de la planimetría general y de detalle en todos sus componentes: topográfico, geodésico, altimétrico, hidrológico-climático, hidráulico, de riesgo y vulnerabilidad, hidráulico, geotécnico, vial, estructural, electromecánico, urbanístico, paisajístico, arquitectónico.*

- *Informe final, documentos descriptivos, memorias de cálculos, anexos, en cuentas, censos, estudios especiales, registros fotográficos [...]*”.

- . El anterior concepto técnico fue complementado por el perito el 1ro. de junio de 2017 (folios 1063 a 1075), en el sentido de precisar que **“para evitar el problema de inundaciones y sequías en la ciénaga de Zapayán se requiere de un Sistema Hidráulico de Regulación (llámese compuerta o exclusiva) que permita la regulación de aguas en el mencionado complejo cienegoso, ya que ello permitirá el control de flujo y reflujo de las aguas”**.

De la complementación del dictamen pericial se destaca:

**“[...] SI SE REQUIERE DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA hidráulico REGULADOR Y CONTROLADOR DEL FLUJO Y REFLUJO ENTRE EL RÍO MAGNALENA Y LA CIÉNAGA DE ZAPAYÁN al interior del cual indudablemente se tendrán compuertas de diferentes tipos y dimensiones para apoyar la gestión y gobernanza del modelo hidráulico, ambiental, territorial, social, productivo y cultural que sea definido por los Estudios y Diseños especializados ya anotados en del documento matriz del peritazgo [...]**”.

Del anterior recuento, la Sala advierte que, en la actualidad existe un peligro inminente en cuanto a la ocurrencia de fenómenos climáticos que puedan causar inundaciones en los municipios de Zapayán, Pedraza y Concordia, por el aumento del caudal del río Magdalena y la consecuente incorporación de sus aguas a la Ciénaga de Zapayán, durante las épocas de invierno, y la sequía y sedimentación del terreno en las de verano.

En lo que respecta al **Municipio de Chibolo** no se advierte riesgo de inundación debido a que, como lo afirmó en esta instancia, no tiene comunicación con la Ciénaga de Zapayán ni con el río Magdalena.

Entonces, en tratándose de la problemática planteada, el hecho de que no se hubiesen adoptado las medidas necesarias para corregirla comporta la violación permanente de los derechos colectivos amparados por el *a quo*, en la medida que afecta a los habitantes de los municipios de Zapayán, Pedraza y Concordia.

Es por lo anterior, que la Sala considera que mientras subsistan las causas que dan origen a las inundaciones, sequías y sedimentación

que motivan la presente acción popular, es necesario adoptar las medidas necesarias para precaver la amenaza a los derechos colectivos invocados, pues no puede perderse de vista que la acción popular tiene una naturaleza preventiva.

Respecto de la naturaleza preventiva de la acción popular, en sentencia de 25 de mayo de 2017, esta Sala consideró lo siguiente:

*"Finalmente, la Sala estima necesario precisar, en relación con la naturaleza preventiva de las acciones populares, que no es requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista el riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran<sup>58</sup>. Riesgo que en el sub lite quedó demostrado con las pruebas aportadas por las partes y las recaudadas de oficio por el fallador de primera instancia.<sup>59</sup>*

---

<sup>58</sup> Así lo precisó la Jurisprudencia de la Sala en la sentencia de 1º de febrero de 2001 (Expediente núm. AP 101, Consejera ponente: doctora Olga Inés Navarrete Barrero) al establecer que: «Las acciones populares siempre se instauran para la protección de los llamados derechos colectivos, por lo que no es necesario que el daño efectivamente se haya causado. Su finalidad puede consistir en hacer cesar el peligro que afecta, en principio, a la comunidad. Puede ser, por lo tanto, de naturaleza preventiva o restitutoria del statu quo... Teniendo en cuenta que el artículo 9º. de la ley 472 de 1998, consagra las acciones populares contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos o intereses colectivos, y que en el artículo 2º se les define como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o el agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando ello fuere posible...».

<sup>59</sup> Expediente núm. 2012-00290. Consejera ponente María Elizabeth García González.

Como quedó visto, para el *a quo* la medida más idónea para prevenir el desbordamiento de la Ciénaga de Zapayán en los corregimientos de Zapayán, Pedraza, Concordia y Chibolo, con ocasión del aumento del caudal del río Magdalena y de la Ciénaga de Zapayán, es la elaboración, implementación y ejecución de un sistema de intervención de flujos que regule las cantidades de agua que pasan por los afluentes durante las distintas épocas del año.

El Tribunal llegó a la anterior conclusión tras considerar que la falta de intervención del flujo de las aguas que transitan entre la Ciénaga de Zapayán y el río Magdalena, se agrava por la sedimentación que arrastra el río y obstaculiza el tránsito normal de estas en dichos afluentes, por lo que resaltó que cualquier medida a adoptar es insuficiente si las **obras de mantenimiento no son continuas**.

Para la Sala es evidente que las condiciones de la Ciénaga de Zapayán son críticas, no solo por el deficiente mantenimiento y limpieza de sus aguas sino también por la **incorporación permanente de las aguas del río Magdalena a dicho humedal a causa de la sedimentación del Caño del mismo nombre,**

circunstancias que, sin lugar a dudas, representan un riesgo inminente para los habitantes de los municipios de Zapayán, Concordia y Pedraza en cualquier época del año, quienes se ven expuestos a permites inundaciones y posteriores efectos de las sequías.

Sin embargo, la Sala considera que, contrario a lo manifestado por el Tribunal, la elaboración, implementación y ejecución del referido sistema de intervención de flujos no es la medida más adecuada para disminuir el riesgo al que se ven expuestos los pobladores de dichos municipios puesto que, como se indicó, la incorporación de las aguas del río a las del humedal se intensifican por la sedimentación del Caño debido a la acumulación de materiales solidos (vegetales o terrestres) causados por procesos naturales en dicho lugar.

No obstante, la Sala coincide con el Tribunal en que el objeto de la protección de los derechos e intereses colectivos amparados es la recuperación y conservación de la **Ciénaga de Zapayán**, en aras de evitar inundaciones durante los períodos de lluvias y los procesos de sedimentación en los de verano, que de contera conllevan a un

mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los pobladores aledaños al humedal.

En ese entendido, la Sala insiste en que el referido sistema de integración de flujos que busca regular las aguas que pasan entre la Ciénaga de Zapayán y el río Magdalena y evitar dicho fenómeno, no es el más acertado para solucionar la problemática toda vez que, quedó demostrado que la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORPAMAG, Aguas del Magdalena S.A. E.S.P. y el Instituto de Hidráulica y Saneamiento Ambiental de la Universidad de Cartagena, **elaboraron un Plan de Manejo Ambiental para el Humedal Ciénaga de Zapayán**, el 31 de julio de 2013, **dirigido**, entre otros, a ***“[...] recuperar, proteger y conservar el recurso hídrico del humedal, manteniendo sus puntos de recarga, mejorando la calidad de sus agua y asegurando los intercambios de aportes con el Río Magdalena [...]”*** y ***“[...] avanzar en la recuperación y mantenimiento de los elementos típicos u originales que conforman la cobertura vegetal del humedal, especialmente en las rondas hídricas y en las áreas de protección ambiental, con el fin de garantizar la***

*disponibilidad de hábitats y la conectividad biológica de sus ecosistemas acuáticos y terrestres”.*

Dicho instrumento, además de reconocer que las situaciones que más afectan el alcance de los objetivos planteados, son: i) la ausencia de coordinación interinstitucional, ii) el conflicto de intereses, iii) la violencia y problemas de orden público, iv) la carencia de recursos financieros, v) la carencia de gestión institucional por parte de las autoridades competentes, vi) la carencia de operatividad y gestión de las organizaciones de base, vii) la carencia de recurso humano idóneo., viii) la ausencia de operatividad de la zonificación y el ordenamiento territorial a escala regional y local, y ix) la ausencia de un Sistema de Información Geográfica (SIG) a escala regional y local; estableció ocho (8) programas y veinticinco (25) proyectos encaminados a la sostenibilidad de los recursos naturales y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades presentes en la Ciénaga de Zapayán, con perspectivas de ejecución a corto, mediano y largo plazo, en una vigencia de 12 años y expectativa de cumplimiento para el 2024.

El anterior término fue acordado en razón de las vigencias de los instrumentos de planificación local y regional, partiendo de que el de mayor articulación para la implementación del Plan de Manejo Ambiental son los esquemas de ordenamiento territorial de cada uno de los municipios aledaños al humedal.

Se precisa que, si bien, la **Ciénaga de Zapayán** integra el complejo de humedales denominado Ciénaga Grande de Santa Marta, que tiene jurisdicción en catorce (14) municipios<sup>60</sup> del Departamento, lo cierto es que a la fecha ni el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni CORPAMAG han establecido un Plan de Manejo Ambiental y Zonificación<sup>61</sup> del sitio Ramsar Delta Estuario del Río Magdalena<sup>62</sup>.

En ese entendido, para la Sala **la actualización e implementación del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de**

---

<sup>60</sup> Sitionuevo, Puebloviejo, Remolino, El Retén, Salamina, Zona Bananera, Pivijay, Ciénaga, Aracataca, El Piñón, Fundación, Concordia, Zapayán y Cerro de San Antonio.

<sup>61</sup> <https://www.corpamag.gov.co/index.php/es/>.

<sup>62</sup> Designado como humedal de importancia internacional mediante Decreto núm. 224 de 2 de febrero de 1998, "por el cual se designa un humedal para ser incluido en la lista de humedales de importancia internacional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997".

**Zapayán** es el mecanismo más idóneo para atender y superar la problemática analizada si se tiene en cuenta que a través de este se busca analizar los riesgos ambientales, -mediante la identificación y cuantificación del nivel de amenaza y vulnerabilidad-, implementar las medidas de evaluación, control y seguimiento sobre factores negativos causados en los períodos de lluvias y/o verano, mitigar progresivamente los impactos ambientales, y dar pautas de recuperación, rehabilitación y/o restauración del ecosistema del humedal Ciénaga de Zapayán e incorporarlos como área de manejo especial dentro de los procesos de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo económico y social.

Sin embargo, pese a la idoneidad de la medida, la Sala observa que trascurridos más de seis (6) años desde su elaboración, los proyectos que pretendían dar cumplimiento a los objetivos formulados en dicho mecanismo no han sido ejecutados, pues como quedó visto con las respuestas ofrecidas al requerimiento hecho por esta Corporación en sede de apelación, **CORPAMAG** apenas suscribió el Convenio interadministrativo núm. 253 de 2019, con la Alcaldía de Zapayán para *“aunar esfuerzos para la recuperación de las condiciones*

*hídricas y ambientales a través de la limpieza manual y retiro de vegetación terrestres y acuática en la zona de los playones en la Ciénaga de Zapayán Corregimiento de Capucho, municipio de Zapayán, Departamento de Magdalena”.*

Si bien, dicha medida representa un avance para mitigar la problemática analizada, la misma es insuficiente si se tiene en cuenta que su duración es de tan sólo tres (3) meses, lapso que resulta insuficiente para garantizar una solución definitiva a esta.

Adicionalmente, se observa que **CORPAMAG** solo ha realizado cuatro (4) acciones de corto plazo en caminadas al cumplimiento de los objetivos del referido plan, concernientes a la formación de un comité de Gestores Ambientales que coordinen las acciones de educación ambiental, participación ciudadana, divulgación y sensibilización en pro del humedal; el apoyo y vinculación de las Instituciones Educativas en las acciones de recuperación y conservación del humedal, a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES); la reforestación con especies nativas en las rondas hídricas; y, los corredores biológicos con especies nativas.

Empero, las prioridades de mediano y largo plazo establecidas en el instrumento elaborado en el año 2013, -numerales 1o., 7, 8 y 18-, concernientes a la delimitación y recuperación de las rondas hídricas de los caños que alimentan la Ciénaga, su perímetro y las zonas de inundación periódica del humedal, la reconversión de actividades productivas no sostenibles, el censo diagnóstico de productores agrícolas con producción no sostenible, y la reforestación con especies nativas en las rondas hídricas; no se han puesto en marcha.

Lo anterior lleva a la Sala a considerar que la falta de implementación del referido Plan de Manejo Ambiental por parte de las autoridades competentes agrava la problemática aquí planteada y, por ende, extiende la vulneración de los derechos colectivos invocados como violados.

Asimismo, denota un actuar negligente y omisivo por parte de las autoridades demandadas en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el referido plan con el propósito de obtener una solución integral a la problemática que, de haberse ejecutado, sin

duda habría contribuido, entre otras, a la disminución de la sedimentación que afecta las aguas de la Ciénaga de Zapayán.

De conformidad con lo anterior, la Sala modificará el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia apelada en el sentido de establecer que la medida más idónea para solucionar la problemática aquí planteada es la **actualización del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán**, en un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, y lo adicionará ordenando la realización de una mesa de trabajo en la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento, los Municipios con jurisdicción en el humedal, la Corporación Autónoma Regional del área de influencia de la Ciénaga de Zapayán y la UNGRD, coordinaran esfuerzos con miras a garantizar el cumplimiento de la orden aquí impartida.

Una vez se cuente con el plan, se les concede a los accionados un plazo máximo de cinco (5) años para **su implementación**, con el fin de preservar la expectativa de cumplimiento para el año 2024.

De acuerdo con lo anterior, es del caso establecer quienes son los responsables de la actualización e implementación del **Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán.**

### **De las autoridades competentes en relación con la conservación y manejo de los humedales**

La Ley de 99 establece que en materia ambiental le corresponde al hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “[...] regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales [...]” (artículo 5, numeral 24).

Asimismo, señala que a los municipios les corresponde (artículo 65 *ibidem*):

*“[...] Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.*

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

*Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido*

*discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.*

*Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.*

*Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.*

*Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.*

*Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.*

*Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.*

*Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.*

*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 y micro-cuencas hidrográficas [...]*”.

Por su parte, la Ley 357 de 21 de enero de 1997, aprobatoria de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Especies Acuáticas, establece que “[...] *Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional y en la medida de lo posible el uso racional de los humedales de su territorio*” (numeral 1 del aparte 1 del artículo 3).

En cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 99, el Ministerio formuló la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia en junio del año 2002<sup>63</sup>, enmarcada en los principios de planificación y ordenamiento ambiental territorial, articulación y participación, conservación y uso sostenible, responsabilidad global compartida, precaución y reconocimiento a las diferentes formas de conocimiento, todos dirigidos a la formulación, concertación de las

---

63

[http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/Normativa/Políticas/polit\\_nal\\_humedales\\_int\\_colombia.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/Normativa/Políticas/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf).

políticas orientadas a la conservación y uso sostenible de los humedales como ecosistemas estratégicos.

A su vez, en cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley 357, expidió la Resolución núm. 157 de 12 de febrero de 2004, mediante la cual reglamentó el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, para lo cual determinó que la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales, **las Corporaciones Autónomas Regionales**, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades Ambientales Distritales a que se refiere la Ley 768 de 31 de julio de 2002<sup>64</sup> (artículo 4), son las autoridades competentes para “[...] **elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción**, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo con la participación de los distintos interesados. **El plan de manejo ambiental deberá garantizar el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica [...]**” (artículo 3).

---

<sup>64</sup> “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario”.

Luego, mediante Resolución núm. 196 de 1o. de febrero de 2006, adoptó la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales.

En cuanto al régimen jurídico de los humedales, la Sección en sentencia de 21 de junio de 2018<sup>65</sup> estableció que se tratan de elementos naturales constitutivos del espacio público de especial protección ecológica. De la providencia en cita, se destaca:

*"[...] 28. Conforme a lo anterior se resalta el carácter de bien de uso público atribuido a los humedales, la función ecológica como reserva natural de recursos hídricos y las limitaciones que resulta permisible imponer a los propietarios de los predios en los que se localicen humedales, por razones de interés general.*

*29. En efecto, la Sala de Consulta señaló que la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente imponer limitaciones con el objeto de conservarlos, en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el particular.*

*30. Sobre el tema específico de las rondas hidráulicas, el 26 de julio de 2007 la Sala de Consulta<sup>66</sup> se pronunció en sentido similar al reseñado al resolver una consulta referente a la adjudicación de unos terrenos riberaños. En dicha ocasión se planteaba si el fenómeno de aluvión, establecido por el Código Civil, podía ser*

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de junio de 2018, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, Proceso número 25000-23-24-000-2013-00008-01.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 26 de julio de 2007, rad. 1825, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

*una forma de accesión y, por lo tanto, un modo de adquirir el dominio. Al responder el interrogante, la Sala de Consulta analizó específicamente el régimen jurídico de las rondas hidráulicas: [...]*

*35. Recapitulando se tiene entonces que, jurídicamente, los humedales, por regla general, son de uso público así como el lecho de sus depósitos naturales; de manera excepcional, se reconoce el dominio privado sobre esos bienes cuando, en los términos del artículo 677 del Código Civil, nacen y mueren en la misma heredad, o bien porque, al momento de entrar a regir el Código de Recursos Naturales, esto es, el 18 de agosto de 1974, ya se habían constituido derechos adquiridos sobre ellos. Lo mismo ocurre respecto de las fajas paralelas de hasta treinta metros de ancho de los cauces permanentes –rondas hidráulicas– pues, en principio, **son bienes de uso público**, en los términos del Decreto 2811 de 1974, y únicamente se consideran del dominio privado cuando, sobre ellos se consolidaron derechos adquiridos antes del 18 de agosto de 1974.*

*36. De igual forma que las rondas hidráulicas de los humedales, en tanto son necesarias para la conservación del equilibrio ecológico y su protección, es un elemento natural constitutivo del espacio público sujeto de protección constitucional, esto es, mediante el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos [...]”.*

De lo expuesto, la Sala encuentra que el **Ministerio** es responsable directo de regular las condiciones de conservación y manejo de los humedales en Colombia; los **Municipios** de promover y ejecutar políticas relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y de colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales<sup>67</sup>, en la elaboración de los planes regionales y en la

---

<sup>67</sup> En adelante CAR.

ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; y las CAR **de elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción.**

En ese entendido, para la Sala es claro que la **actualización y ejecución del Plan de Manejo Ambiental de la Ciénaga de Zapayán**, le corresponde a **CORPAMAG** por jurisdicción.

No obstante, los Municipios que integran el humedal, -Pedraza, Zapayán, Concordia, Chibolo, El Piñón, Pivijay, Sabanas de San Ángel y Cerro de San Antonio-, y el Ministerio, en el marco de sus funciones, deben colaborar con la actualización y ejecución del referido plan, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia, respectivamente.

Adicionalmente, la Sala advierte que resulta necesario adicionar el fallo apelado, en el sentido de ordenar a las autoridades demandadas que implementen planes de emergencia y contingencia ante las inundaciones que se puedan presentar durante el plazo otorgado para el cumplimiento del presente fallo, que atiendan las situaciones

de emergencia que generalmente se presentan en los períodos de lluvias y/o verano.

En este punto, cabe recordar las competencias de las entidades demandadas en materia de gestión del riesgo.

El Gobierno Nacional a través del Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011<sup>68</sup> creó la **UNGRD** con el fin de que una entidad del orden nacional se encargue de asegurar la coordinación y transversalidad en la aplicación de las políticas de gestión de riesgo de desastres para lograr su optimización.

El artículo 3° de dicha normativa previó que el objetivo de la UNGRD era dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo sostenible, así como coordinar el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD-.

Las funciones de la **UNGRD** están contenidas en los artículos 4°, 17 y 18 *ibidem*, normas últimas que establecen las funciones de las

---

<sup>68</sup> "Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura".

Subdirecciones para el Conocimiento del Riesgo y de Reducción del Riesgo de la **UNGR**, respectivamente.

En lo que tiene que ver con las Corporaciones Autónomas Regionales, el artículo 31 *ibidem* establece que éstas integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y deben apoyar a las entidades territorial es de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional mediante la Ley 1523 de 24 de abril de 2012<sup>69</sup>, 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

---

<sup>69</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”.

*la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]". 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>.*

La anterior definición es complementada por el numeral 11 del artículo 4º de la misma disposición, en el sentido de que la gestión del riesgo también implica la promoción de una mayor conciencia del riesgo, que busca impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe; de igual forma, prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación entendida como rehabilitación y reconstrucción.

**Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio.** En consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las

---

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

entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades<sup>71</sup>.

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –Sistema Nacional-, dispuso su artículo 5º 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 a nivel nacional está dirigido por el Presidente de la República, el Director

---

<sup>71</sup> Supra nota 4. Artículo 2.

de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.<sup>72</sup>

En los ámbitos territoriales, la ley otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los Alcaldes y Gobernadores, las cuales se ilustrarán a continuación.

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.

Tales principios están reconocidos en el artículo 288 de la Constitución Política como rectores en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, y fueron desarrollados por la Ley 136, que en su artículo 4°.

De igual forma, es de tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 1523, identifica al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo

---

<sup>72</sup> Supra nota 4. Artículo 9.

local, como el **responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>73</sup>, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

En consecuencia, la Sala observa 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,

---

<sup>73</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde. No obstante, ello no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades, dentro de las que se encuentra el Departamento, la **UNGRD**, **CORMAGDALENA** y **CORPAMAG** a quienes se le asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo.

Es por ello que la Sala considera que si bien es cierto que, en atención al principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, la elaboración del plan de emergencia y contingencia ante la erosión de la ribera del río Magdalena y las inundaciones a las que están expuestos los pobladores de los Corregimientos que integran la Ciénaga de Zapayán, le corresponde principalmente a los Municipios y al Departamento, también lo es que la **UNGRD**, **CORMAGDALENA** y **CORPAMAG** están obligadas a prestar su asesoría, orientación y apoyo en dicha labor, pues esto hace parte de sus competencias legales.

De acuerdo con lo anterior, los referidos planes de emergencia y contingencia deberán ser presentados al Comité de Verificación en un término de 30 días, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, momento a partir del cual las autoridades accionadas tendrán un término de 10 días para presentar al Tribunal los cronogramas en los que se establezcan las actividades a realizar y el tiempo que tardarán en ejecutarlas, para efectos de que el *a quo* realice el control respectivo. En caso de incumplimiento de los términos indicados en dicho cronograma, dará lugar a iniciar el correspondiente incidente de desacato.

Adicionalmente, es del caso adicionar el fallo apelado en el sentido de ordenarle al Departamento que, en el marco de sus competencias, colabore en la elaboración e implementación de los referidos planes de emergencia y contingencia de las inundaciones que se presenten mientras se cumple esta decisión.

Por otra parte, la Sala advierte que, de conformidad con el artículo 34<sup>74</sup> de la Ley 472, el comité de verificación de la sentencia, también

---

<sup>74</sup> 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***

debe estar conformado por el Juez. En consecuencia, debido a que el Tribunal no está incluido en el comité de verificación ordenado en la sentencia apelada, se modificará el numeral sexto de la parte resolutive de la misma, en el sentido de ordenar su inclusión.

Finalmente, la Sala advierte que resulta necesario adicionar el fallo apelado, en el sentido de no condenar en costas en esta instancia comoquiera que no se cumplen los supuestos establecidos en los numerales 3 y 8 del artículo 365<sup>75</sup> del CGP, en la medida que se modificó el fallo apelado y la parte actora no intervino.

Siendo ello así, y de conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala modificará, adicionará y confirmará el fallo apelado en los referidos términos.

---

***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***". (Negrillas fuera de texto).

<sup>75</sup> "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

[...]

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

[...]"

**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 Y ADICIONAR** el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 21 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

*"[...] CUARTO: **ORDENAR** a CORPAMAG que, en coordinación con los Municipios con jurisdicción en el humedal, -Pedraza, Zapayán, Concordia, Chibolo, El Piñón, Pivijay, Sabanas de San Ángel y Cerro de San Antonio-, y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término de ocho (8) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, **actualice** el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Ciénaga de Zapayán. Una vez se*

*cuenten con el plan, se les concede un plazo máximo de cinco (5) años para **su implementación**, con el fin de preservar la expectativa de cumplimiento para el 2024.*

**ORDENAR** *la realización de una mesa de trabajo en la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento, los Municipios con jurisdicción en el humedal, la Corporación Autónoma Regional del área de influencia de la Ciénaga de Zapayán y la UNGRD, coordinaran esfuerzos con miras a garantizar el cumplimiento de la orden aquí impartida. La mesa de trabajo deberá realizarse como mínimo una vez cada cuatro meses y será presidida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]*”.

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia de 21 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

*"[...] SEXTO: Conformar un Comité de Verificación para la constatación de la ejecución de las órdenes contenidas en la presente sentencia, en los términos de los artículos 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: i) el actor popular; ii) un representante de la Defensoría del Pueblo; un representante de la Personería Municipal de Córdoba; iii) el Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo de Magdalena; iv) el representante legal de CORPAMA; v) un representante del Departamento de Magdalena; vi) los Alcaldes de los Municipios de Zapayán, Concordia y Pedraza; y vii) el representante legal de la UNGRD; y viii) el Tribunal Administrativo de Magdalena [...]"*

**TERCERO: ADICIONAR** los numerales octavo, noveno y décimo de la parte resolutive de la sentencia del *a quo*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, los cuales quedarán así:

*"[...] **OCTAVO: ORDENAR** a los Municipios de Zapayán, Pedraza y Concordia, a CORPAMAG, a CORMAGDALENA al*

*Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la UNGRD, que implementen planes de emergencia y contingencia ante las inundaciones que se puedan presentar durante el plazo otorgado para el cumplimiento del presente fallo, que atiendan las situaciones de emergencia que generalmente se presentan en los períodos de lluvias y/o verano.*

*Los referidos planes deberán ser presentados al Comité de Verificación en un término de 30 días, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, momento a partir del cual las autoridades accionadas tendrán un término de 10 días para presentar al Tribunal los cronogramas en los que se establezcan las actividades a realizar y el tiempo que tardarán en ejecutarlas, para efectos de que el a quo realice el control respectivo. En caso de incumplimiento de los términos indicados en dicho cronograma, dará lugar a iniciar el correspondiente incidente de desacato.*

**NOVENO: ORDENAR** al Departamento del Magdalena que, en el marco de sus competencias, colabore en la elaboración

*e implementación de los planes de emergencia y contingencia de las inundaciones que se presenten mientras se cumple esta decisión.*

**DÉCIMO:** *Sin condena en costas en esta instancia [...]”.*

**CUARTO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada.

**QUINTO: TENER** a la doctora **MARÍA VICTORIA CASTAÑO LEMUS** como apoderada del **DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA**, de conformidad con el poder y los documentos anexos obrantes a folios 1627 a 1632 del expediente.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 12 de diciembre de 2019.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**