



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

---

Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 11001-03-06-000-2022-00235-00

**Referencia:** Conflicto negativo de competencias administrativas

**Partes:** Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), Ministerio de Transporte, Dirección General Marítima (Dimar), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS)

**Asunto:** Autoridad administrativa competente para resolver peticiones relacionadas con el impacto causado por el tránsito continuo y el amarre de remolcadores pertenecientes a empresas de navegación fluvial, a un inmueble rural, a los predios contiguos y al río Magdalena

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021<sup>2</sup>, respectivamente, procede a resolver el conflicto de competencias administrativas de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

1. El 5 de abril de 2022, la señora María Cristina Moreno Rodríguez presentó un escrito, ante la Defensoría del Pueblo, Regional Magdalena Medio,<sup>3</sup> dirigido al director de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), mediante el cual puso de presente la siguiente problemática (se transcribe):

Soy propietaria de una finca ubicada en la vereda BETEL CORREGIMIENTO DEL GARZAL MUNICIPIO DE SIMITI BOLIVAR FINCA LA SORPRESA [...] de dicho bien inmueble sobrevivimos toda mi familia [...] sin embargo hoy por hoy nos encontramos con un problema, que sobrepasa nuestra resistencia, afectando tanto mi finca como las fincas aledañas [que] están desapareciendo por el transito continuo, permanente, de los remolcadores adscritos a CORMAGDALENA, quienes desde que empezaron a pasar por

---

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

<sup>3</sup> Expediente digital, archivo 21.

nuestras fincas, han acabado con todo, en primer lugar se generan olas que han comenzado a desembarrancar la tierra, así mismo los remolcadores se han acostumbrado amarrarse a mi finca, esa acción cuando se sueltan y van arrancar la fuerza de estos motores, acaban con todo, mi finca era de una cantidad aproximada de 42 hectáreas, y la fecha ya solo quedan aproximadamente 16 hectáreas el resto se lo ha llevado el río [...]

2. En consecuencia, en el mismo documento, solicitó lo siguiente (se transcribe):

1. Se proceda a tomar medidas idóneas para que los remolcadores dejen de amarrarse frente a mi finca, y así mismo se cambie la ruta para que no continúe llevando el río mi finca, a causa de las olas que genera los remolcadores.
2. Se me genere una indemnización por el daño causado y si no quieren dejar de pasar por mi finca entonces que me la compren para yo irme de ese lugar porque es lo único que tengo con mi familia.
3. Ordene y programe una comisión de verificación, para que se mire el daño causado en las laderas del río.
4. Se informe que programas se tienen programado para ayudar a la vereda Betel que a causa de los remolcadores tuvieron que mover todo el caserío.
5. Se me informe cual es el plan de contingencia inmediata que tomara la entidad.
6. Se comunique a la entidad supervisora del medio ambiente de competencia para que proceda a iniciar una investigación que se están ocasionando al río ante el acelere del desbordamiento de las tierras.

3. El 21 de abril de 2022, la Defensoría del Pueblo radicó la petición en Cormagdalena, entidad que, a través de oficio del 11 de mayo de 2022, la trasladó, a su vez, al inspector fluvial de Barrancabermeja del Ministerio de Transporte, por considerar que se trataba de un asunto de su competencia, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>5</sup>.

4. El 1 de agosto de 2022, la Coordinación del Grupo de Transporte Acuático del Ministerio de Transporte remitió la solicitud, nuevamente, a la Subdirección de Desarrollo Sostenible y Navegación de Cormagdalena, pues, en su criterio, era la autoridad competente para atender la petición elevada, en razón a lo establecido en los artículos 2, 4 y 6 de la Ley 161 de 1994<sup>6</sup>, y 10, 13, 14 y 15 de la Ley 1241 de 2008<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La norma señala cómo debe proceder la autoridad que no se considera competente para resolver la petición que le ha sido elevada.

<sup>5</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El artículo primero establece, precisamente, las reglas de la sustitución enunciada.

<sup>6</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». Las normas de esta ley abordan temas como: el objeto, el ordenamiento de la cuenca, funciones y facultades.

<sup>7</sup> «Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones». Los artículos citados dan cuenta de quién es considerado operador o empresa de transporte y las condiciones para la prestación del servicio.

5. Al no obtener una respuesta de fondo, la señora Moreno Rodríguez presentó una acción de tutela contra Cormagdalena, para que se le protegiera su derecho fundamental de petición.<sup>8</sup>

6. El trámite de la acción de tutela correspondió al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bucaramanga, autoridad que vinculó también a la Alcaldía Municipal de Simití (Bolívar), a la Defensoría del Pueblo Regional del Magdalena Medio, a la Oficina Departamental de Gestión del Riesgo y Desastres de la Gobernación de Bolívar y al Ministerio de Transporte, al considerar que podrían tener alguna competencia frente a la petición elevada por la señora María Cristina Moreno Rodríguez<sup>9</sup>.

7. El mencionado despacho judicial, mediante sentencia del 31 de agosto de 2022, concedió el amparo al derecho de petición de la señora Moreno Rodríguez y, con base en lo dispuesto en la Ley 1242 de 2008<sup>10</sup>, ordenó a Cormagdalena resolver de fondo y de manera concreta la petición, como puede verse a continuación:

**PRIMERO: CONCEDER** el amparo del derecho fundamental de petición a la señora **MARIA CRISTINA MORENO RODRIGUEZ** [...] respecto de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, CORMAGDALENA.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, **CORMAGDALENA**, para que dentro del término máximo de **CINCO (05) DÍAS HÁBILES** proceda a resolver de fondo y de manera concreta el escrito formulado el día 21 de abril de 2022 por la accionante **MARÍA CRISTINA MORENO RODRÍGUEZ**, en lo referente a las seis (6) peticiones señaladas en su escrito. Además, para que [...] en caso que dicha respuesta no sea favorable a sus pretensiones, tal decisión se encuentre sustentada en los argumentos jurídicos que sean pertinentes. Dicha respuesta deberá serle puesta en su conocimiento a través de la dirección de correo electrónico que la peticionaria MORENO RODRÍGUEZ haya registrado dentro del escrito petitorio.

**TERCERO: REQUERIR** a la accionada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, CORMAGDALENA, para que informe al Juzgado sobre el cumplimiento de la presente decisión.

**CUARTO: DESVINCULAR** a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE SIMITÍ, BOLIVAR, la DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL MAGDALENA MEDIO y la OFICINA DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DEL RIESGO Y DESASTRES DE LA GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR de conformidad con lo expuesto en este proveído. [...] <sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Expediente digital, anexo, folios 56 a 58. De la información de la demanda de tutela no es posible establecer con certeza la fecha de interposición de la misma.

<sup>9</sup> Expediente digital, anexo, folios 53 y 54; 70 a 72.

<sup>10</sup> Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Expediente digital, archivo 12.

8. Cormagdalena impugnó la decisión y precisó que remitió, en su momento, la petición al Ministerio de Transporte, organismo que la devolvió a la Subdirección de Desarrollo Sostenible y Navegación de Cormagdalena, para que le diera el trámite correspondiente. Además, señaló que el juez de tutela no es la autoridad competente para dirimir el conflicto de competencias suscitado entre las dos autoridades, que debe ser resuelto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, solicitó que se revocara la orden proferida en la providencia de primera instancia.

9. No obstante, en cumplimiento del fallo de primera instancia y durante el término de impugnación, el 5 de septiembre de 2022, Cormagdalena procedió a emitir el comunicado núm. 2022-300-2753 dirigido a la señora María Cristina Moreno Rodríguez<sup>12</sup>, así:

En primera medida es necesario precisar que, en el marco de nuestras funciones constitucionales y legales, desde esta Corporación no se realizan estudios a afectaciones que se pueden estar ocasionando a predios particulares, más aún si se tratan [sic] de fenómenos que se presentan debido al curso normal y natural de la dinámica del río Magdalena.

Sin embargo, lo concerniente a nuestra Corporación, consideramos pertinente señalar que en concordancia con el artículo 331 de la Constitución Política, y la Ley 161 de 1994, contamos con información técnica proveniente de estudios e investigaciones que se adelantan para dar cumplimiento a nuestras funciones.

En este orden de ideas nos permitimos responder en términos de información técnica del sector que parte de la identificación y caracterización de las unidades geomorfológicas del río Magdalena, delimitadas con fines específicos como identificar las zonas susceptibles a cambios morfológicos que generen impactos en la navegación. Por lo anterior, al identificar el sector de la problemática mencionada en la vereda el Garzal, del municipio de Simití, Bolívar, podemos manifestar lo siguiente.

[...]

Como se observa en la imagen anterior (en círculo [sic] azul), la zona está compuesta geomorfológicamente por lo que se determina como vegas de divagación, que no es más que una amplia zona por la que el río como cuerpo de agua divaga su cauce de manera natural, obedeciendo a las diferentes condiciones físicas propias de su cauce y del material que componen las orillas y su área adyacente. ? [sic]

Dentro de esta caracterización geomorfológica se puede identificar la resistencia de las orillas a los procesos erosivos que de forma natural se presentan [en] el río Magdalena

---

<sup>12</sup> Se adjuntó certificado de envío de comunicación electrónica el 6 de septiembre de 2022, cuyo remitente es Cormagdalena, 429488@certificado.4-72.com.co, y el destinatario nati040723@gmail.com, expedido por 4/72.

por su dinámica natural y que a veces es también condicionada por causas antrópicas (deforestación, minería, cambios de uso del suelo, etc.), esta categorización se ha realizado en función de variables geológicas, geomorfológicas y litológicas se definen de resistencia “muy baja” aquellas zonas que por lo general están compuestas de material arcilloso, arenas y demás material fino, que por su baja compactación permite que el río erosione con mayor facilidad bajo regímenes altos de niveles, que terminan por aumentar las velocidades de flujo generando así un mayor efecto de desgaste de las orillas sobre estos sectores.

En este orden de categorización, la resistencia de la orilla va aumentando hasta alcanzar una resistencia “Alta” a los procesos erosivos, en esta categoría ya se encuentran suelos mucho más compactos conformando muchas veces zonas de control litológico fuerte como diques aluviales naturales o antrópicos. Para estos sectores las condiciones hidrológicas, hidráulicas y morfodinámicas representan un bajo impacto de erosión y los procesos son mucho más equilibrados.

Con base en lo anterior, se identifica que el corregimiento Garzal, por su localización geográfica sobre una zona de divagación del cauce del río Magdalena con baja resistencia a la erosión fluvial por condiciones naturales, es susceptible a estos procesos erosivos en todo el borde oriental adyacente al río Magdalena, en una franja entre los 150 y los 300 metros aproximadamente. Es decir, que para este sector los procesos erosivos tienen muchas más probabilidades de ocurrencia de manera natural, aunque también aumentarán en la medida que siga habiendo intervenciones antrópicas en la cuenca del río Magdalena.

10. La segunda instancia de la tutela correspondió a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, autoridad que, en sentencia del 29 de septiembre de 2022, consideró que «es claro que existe un conflicto de competencia administrativa entre Cormagdalena y la Inspección Fluvial de Barrancabermeja del Ministerio de Transporte, dos autoridades del nivel nacional». En consecuencia, decidió lo siguiente:

**PRIMERO: REVOCAR** el numeral SEGUNDO y TERCERO de la sentencia emitida el 31 de agosto de 2022, por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barrancabermeja y, en su lugar, se ordena a la INSPECCIÓN FLUVIAL BARRANCABERMEJA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de la comunicación de esta sentencia, remita el conflicto negativo de competencia administrativa ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y así mismo notifique a la accionante de este trámite y de las razones por las cuales se considera que no es competente para atender la solicitud.

**SEGUNDO:** Confirmar en lo demás la sentencia confutada. [Subraya la Sala].

11. El 3 de octubre de 2022, en cumplimiento de la providencia de segunda instancia, el Grupo Atención Técnica en Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte remitió a esta Sala las actuaciones relacionas, con el fin de que se resolviera el conflicto de

competencias referido<sup>13</sup>.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3.º, por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 195, el 7 de octubre de 2022, en la Secretaría de esta Sala, por el término de cinco días hábiles, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones<sup>14</sup>.

En el expediente, consta que se comunicó el conflicto al Ministerio de Transporte; a la Inspección Fluvial de Barrancabermeja de ese ministerio; a Cormagdalena; al departamento de Bolívar; al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga; a la Defensoría del Pueblo, Regional Magdalena Medio; al municipio de Simití (Bolívar); al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barrancabermeja, y a la señora María Cristina Moreno Rodríguez<sup>15</sup>, para que presentaran sus alegatos o consideraciones, de estimarlo pertinente.

Dentro del término de fijación del edicto, únicamente se pronunció Cormagdalena. Las demás autoridades involucradas y la particular interesada guardaron silencio<sup>16</sup>.

El 7 de diciembre de 2022, la magistrada ponente dictó un auto, mediante el cual vinculó a la Dirección General Marítima (Dimar), teniendo en cuenta las funciones que legalmente le han sido asignadas, y ordenó oficiar al Ministerio de Transporte, con el fin de obtener determinada información, para mejor proveer.

La Dimar allegó escrito, el 15 de diciembre de 2022, en el que se pronunció sobre el conflicto de la referencia. En contraste, el Ministerio de Transporte no remitió el informe solicitado, incluso después de ser requerido para tal efecto, a través de auto del 26 de enero de 2022.

Mediante auto del 14 de abril de 2023, una vez revisados los documentos allegados por la Dimar y la normativa que rige la materia, la magistrada ponente ordenó vincular al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), en razón de las funciones que legalmente les han sido asignadas.

La Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), en escrito fechado el 21 de abril de 2023, informó que, el pasado 18 de abril, emitió el Auto 0237, a través del cual ordenó que se realizara una inspección ocular al inmueble de la peticionaria, con

---

<sup>13</sup> Expediente digital, archivo 2.

<sup>14</sup> Expediente digital. Archivo 09.

<sup>15</sup> Expediente digital, archivo 10.

<sup>16</sup> Expediente digital, archivo 17.

el fin de constatar las eventuales afectaciones ambientales en el área de su jurisdicción, y emitir el respectivo concepto técnico<sup>17</sup>. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por su parte, solicitó ser desvinculado del trámite<sup>18</sup>.

Así mismo, el 30 de mayo de 2023, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011 (Cpaca)<sup>19</sup>, modificado por la Ley 2080 de 2021, la magistrada sustanciadora convocó a una audiencia a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), al Ministerio de Transporte, a la Dirección General Marítima (Dimar), al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), para el 7 de junio de 2023, con el fin de que precisaran su posición, en relación con el conflicto de competencia de la referencia, y suministraran la información y las aclaraciones que los magistrados de la Sala estimaran necesarias.

Sin embargo, la audiencia se aplazó, con el fin de que todas las partes pudieran participar, y se llevó a cabo, finalmente, el pasado 6 de julio.

En su intervención, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) hizo referencia al fenómeno erosivo que se presenta en la zona de la vereda Betel, corregimiento de Garzal, del municipio de Simití (Bolívar) y los predios contiguos al río Magdalena, e informó que allegaría el concepto técnico correspondiente.

Así mismo, el Ministerio de Transporte refirió, en su exposición, los casos de Salamina y Piñón (Magdalena), por su similitud con el que se analiza, respecto del problema de la erosión, en los cuales han intervenido diferentes autoridades y se ha adoptado un «plan de gestión de mantenimiento», cuyos documentos, indicó, enviaría con destino a la presente actuación.

Al efecto, el Ministerio de Transporte remitió un *link*, con el cual se puede consultar el expediente de la acción popular con radicación núm. 47-001-2333- 000-2020-00698-00, que cursa en el Tribunal Administrativo del Magdalena, y que tiene por objeto la protección de los derechos colectivos al patrimonio público, la seguridad y la salubridad públicas de los residentes de Salamina y Piñón (Magdalena)<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Expediente digital, archivo 68.

<sup>18</sup> Expediente digital, archivo 34.

<sup>19</sup> **Parágrafo 2o.** A invitación de la Sala, los Ministros, los Jefes de Departamento Administrativo, y los funcionarios que unos y otros requieran, podrán concurrir a las deliberaciones del Consejo de Estado cuando este haya de ejercer su función consultiva, pero la votación de los Magistrados se hará una vez que todos se hayan retirado. La Sala realizará las audiencias y requerirá las informaciones y documentación que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones. [Resalta la Sala].

<sup>20</sup> Expediente digital, archivo 79.

No obstante, transcurrido el plazo referido, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), no allegó el concepto técnico antes mencionado.

Por lo tanto, mediante auto del 21 de julio de 2023, se le requirió para que allegara el concepto técnico referido. Igualmente, se solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), entidad que no asistió a la audiencia, que informara si la diligencia de inspección ocular que había anunciado se llevó a cabo, y, de ser así, indicara cuáles fueron los resultados de la misma, y si de ella se originó algún proceso sancionatorio ambiental, por una presunta infracción.

A través de informes del 1 y el 4 de agosto de 2023, la Secretaría de la Sala informó que la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) allegaron algunos documentos<sup>21</sup>, de los cuales se dará cuenta en el aparte que sigue.

El 22 de septiembre de 2023, la consejera sustanciadora emitió un nuevo auto, mediante el cual vinculó al conflicto de la referencia a la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS). Como resultado de tal vinculación, en informe secretarial del pasado 28 de septiembre, se indicó que dicha autoridad presentó sus alegatos<sup>22</sup>.

### **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

#### **1. Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)<sup>23</sup>**

En el escrito que contiene sus alegatos, esta entidad advierte que carece de competencia para tramitar la solicitud elevada por la señora Moreno Rodríguez, por las razones que se indican a continuación, frente a cada una de las peticiones formuladas por la interesada:

Teniendo en cuenta que la peticionaria María Cristina Moreno Rodríguez, solicita tomar medidas idóneas relacionadas con el tránsito de remolcadores en el sector aledaño a la vereda Betel, corregimiento de Garzal, Municipio de Simiti [sic], esta corporación considera que es competencia de la Inspección Fluvial - Barrancabermeja del Ministerio de Transporte conforme a lo siguiente:

[...]

El amarre de remolcadores constituye una maniobra de navegación que debe realizarse en lugares definidos por el Ministerio de Transporte, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1242 de 2008 [...]

---

<sup>21</sup> Expediente digital, archivos 89 y 94.

<sup>22</sup> Expediente digital, archivo 101.

<sup>23</sup> Expediente digital, archivo 12.



La entidad encargada de verificar y hacer cumplir las normas relacionadas con lugares de amarre corresponde al Ministerio de Transporte a través de sus Intendencias Fluviales, de conformidad con el artículo 2.1 de la Resolución No. 601 de 2018 [...]

Teniendo en cuenta que CORMAGDALENA no es una autoridad fluvial, carece de competencia para investigar accidentes o siniestros fluviales que hubieren causado los remolcadores referenciados en la petición, esto conforme a los términos del artículo 11 de la Ley 1242 de 2008 [...]

[...] se identifica que el corregimiento Garzal, por su localización geográfica sobre una zona de divagación del cauce del río Magdalena con baja resistencia a la erosión fluvial por condiciones naturales, es susceptible a estos procesos erosivos en todo el borde oriental adyacente al río Magdalena, en una franja entre los 150 y los 300 metros aproximadamente. Es decir, que para este sector los procesos erosivos tienen muchas más probabilidades de ocurrencia de manera natural, aunque también aumentarán en la medida que siga habiendo intervenciones antrópicas en la cuenca del río Magdalena.

[...] la autoridad competente para vigilar y sancionar el incumplimiento de las normas de tránsito fluvial por amarre en lugares no autorizados es el Ministerio de Transporte a través de la Intendencias Fluviales. Por consiguiente, las medidas de contingencia sobre la materia deberán ser definidas por la Intendencia Fluvial de Barrancabermeja, de conformidad con el artículo 2.11 de la Resolución 601 de 2011.

[...] las causas de la erosión obedecen [a] condiciones normales de la dinámica del Río Magdalena. [...] <sup>24</sup>

En consecuencia, solicitó que se declare competente a la Inspección Fluvial de Barrancabermeja del Ministerio de Transporte, ya que representa a la autoridad fluvial nacional, y es de su resorte el control de la navegación en la respectiva jurisdicción.

En la audiencia del 6 de julio pasado, manifestó que su posición fue dada a conocer en el escrito de alegatos, al cual se hizo alusión anteriormente. Al efecto, ratificó que la Intendencia Fluvial de Barrancabermeja, dependencia del Ministerio de Transporte, es la competente en el presente caso, teniendo en cuenta la ubicación del predio de la peticionaria.

Posteriormente, el 28 de julio de 2023, Cormagdalena allegó un documento elaborado por su Subdirección de Desarrollo Sostenible y Navegación, en el cual reiteró que sus funciones están delimitadas en la Ley 161 de 1994 <sup>25</sup>.

Puntualmente, sobre la problemática expuesta por la peticionaria, en torno a la actividad de los remolcadores fluviales, que afectan su predio y los aledaños, indicó lo siguiente:

---

<sup>24</sup> Expediente digital, archivo 12.

<sup>25</sup> Expediente digital, archivo 91.

[...] el canal navegable utilizado por los navieros, no tiene un trazado fijo sino que el mismo obedece a las condiciones de profundidades que por el flujo normal del río y sus variaciones de niveles, el cauce del río labra buscando generar las condiciones que permita su flujo. Es por tanto altamente probable, que la variación natural del trazado del cauce de mayor profundidad del río Magdalena, hacia la orilla de la vereda el Garzal, del Municipio de Simití, haya sido la génesis del fenómeno de erosión de sus orillas, provocando adicionalmente que las empresas navieras, en su continua búsqueda de mejores condiciones para la navegación, empezaran a transitar por esta margen, lo que puede estar acelerando el proceso de erosión de estas orillas. Es ampliamente conocido para los habitantes de las riberas del río Magdalena, que el trazado de sus orillas, con el paso de tiempo, sufre constantes modificaciones por la continua divagación entre sus márgenes, del cauce principal del río; ocasionando unas veces el retroceso de estas, así como su avance en otras; orillas que muy difícilmente llegar [sic] a consolidarse definitivamente con el paso del tiempo, salvo por la construcción de obras civiles, que igualmente requieren de mantenimiento y obras de protección a través de los años para su preservación, de lo cual existen múltiples ejemplos a lo largo de los cascos urbanos de muchas poblaciones asentadas en las márgenes de este río.

Por lo expuesto, manifestó que está por fuera de sus funciones dar una solución a las peticiones ampliamente referenciadas, ya que «la causa del problema se ha generado, principalmente, por fenómenos naturales propios de la continua divagación del cauce principal del río Magdalena», y que las zonas de amarre que eventualmente utilizan las empresas navieras no están definidas y tampoco tiene la autoridad para tal efecto, pues la autoridad en la materia es el Ministerio de Transporte.

También dijo que la entidad viene actuando dentro del cauce del río Magdalena, para mejorar las condiciones de navegabilidad,

[...] en aquellos sectores que por fenómenos de sedimentación no brindan condiciones de calado que permita la navegación a la máxima capacidad de carga de los convoyes fluviales. // Estos sitios se seleccionan en aquellos sectores del río que presentan mejores condiciones para la navegación (canal navegable), pero con limitaciones en profundidad de calado de las embarcaciones. [...] La modificación del canal navegable de tal manera que se pueda garantizar su permanencia a través del paso del tiempo, es una de las obras más complejas de realizar, demanda gran cantidad de estudios y recursos y su porcentaje de éxito final es muy dudoso, además puede requerir de mantenimientos para preservar el trazado deseado a través del paso del tiempo.

En otro aparte del documento, precisó que, dentro de sus funciones, no se encuentra aquella relativa a la mitigación de la erosión. Para ello, explicó que era necesaria la formulación, por parte del municipio afectado, de un proyecto de inversión para la construcción de obras de mitigación. Así mismo, sobre la mitigación de los riesgos, señaló que, conforme al parágrafo 1 del artículo 13 de la Ley 1523 de 2012, los gobernadores «tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en

materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad», y añadió que similar responsabilidad, en lo que toca a su jurisdicción, tienen los alcaldes, por lo que se debe incorporar en un estudio de planificación las dinámicas de llanura de inundación para el desarrollo integrado del uso del suelo en cada municipio, entre otras actividades.

En lo demás, se remitió a la respuesta dada a la señora Moreno Rodríguez, el 5 de septiembre de 2022 (comunicado núm. 2022-300-2753).

## **2. Ministerio de Transporte<sup>26</sup>**

El Ministerio de Transporte no presentó alegatos. Sin embargo, de los documentos que se allegaron al expediente, puede concluirse que rechaza la competencia, y pueden extraerse los argumentos que sustentan su posición.

Según la entidad, por lo establecido en los artículos 2, 4 y 6 de la Ley 161 de 1994, y los artículos 10, 13, 14 y 15 de la Ley 1242 de 2008, la entidad a cargo del componente hidrológico del río Magdalena es Cormagdalena, pues:

[...] tiene la función de mantener el río navegable, por lo tanto es la encargada de realizar los mantenimientos del canal navegable y su señalización, como también autoriza las obras que se realicen en la ribera y dentro de su cauce.

Por otra parte el Ministerio de Transporte es la autoridad fluvial que define, orienta, vigila e inspecciona la ejecución de políticas en el ámbito nacional de toda la materia relacionada con la navegación fluvial y las actividades portuarias fluviales, como también a través de las inspecciones fluviales realiza la función del control de la navegación, las condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y aptitud de la tripulación.

Teniendo en cuenta que la problemática presentada en el predio LA SORPRESA, corregimiento El Garzal, municipio de Simití – Bolívar de propiedad de la señora MARIA CRISTINA MORENO RODRIGUEZ [sic], según la descripción de la peticionaria, corresponde a un fenómeno erosivo de la ribera del Río Magdalena que tiene un origen hidráulico y posiblemente se ve incrementado por el oleaje causado por el tránsito de las embarcaciones en el sector; este despacho considera que CORMAGDALENA es la entidad competente para determinar las causas de esta problemática y definir las acciones y/o actividades para su mitigación.

Ahora bien, el Ministerio de Transporte en el marco de su competencia tomara [sic] las medidas de control a la navegación en el sector, de acuerdo a las recomendaciones

---

<sup>26</sup> Expediente digital, archivo 3, anexo, folio 64.

relacionadas con el canal navegable y el tránsito de las embarcaciones, que para este fin determine CORMAGDALENA<sup>27</sup>. [...]

Con ocasión de la audiencia convocada para el pasado 7 de junio, el Ministerio de Transporte presentó un informe<sup>28</sup>, en el cual hizo referencia, en primer lugar, a las funciones de la antigua Dirección General de Navegación y Puertos que fueron transferidas a Cormagdalena, para efecto de la navegación y actividad portuaria en el río Magdalena (art. 6.º, numeral 10, de la Ley 161 de 1994) y la entidad a la que fueron asignadas las otras. En ese sentido, mencionó que, para los efectos de la navegación y la actividad portuaria en el río Magdalena y sus conexiones fluviales, «se le trasladaron a Cormagdalena las funciones antes citadas en lo que corresponde a la Dirección General de Transporte Fluvial y a Las Inspecciones Fluviales del Ministerio de Transporte, (Que para la fecha ya no se llamaban Dirección General de Navegación y Puertos e Intendencias Fluviales) excepto las relativas a la reglamentación y control del tráfico fluvial, que continúan siendo de competencia de esta cartera Ministerial».

En consecuencia, señaló que las funciones que se le atribuyeron al Ministerio de Transporte fueron las señaladas en el artículo 3 del Decreto 1179 de 1999<sup>29</sup>. También explicó que no se evidencia una ley, decreto o normativa que haya transferido taxativamente a Cormagdalena, o enliste las funciones que le fueron trasladadas por el Ministerio de Transporte; pero, al realizar un análisis comparativo de las funciones que tenía a su cargo el Ministerio de Transporte entre 1992 y 1999, encuentra que fueron suprimidas todas aquellas relacionadas con infraestructura de navegación fluvial y administración portuaria.

En segundo lugar, aludió a las funciones de las anteriores intendencias fluviales, asignadas a Cormagdalena, para los efectos de la navegación y actividad portuaria en el río Magdalena (artículo 6.º, numeral 10, de la Ley 161 de 1994), entidad a la que fueron transferidas las demás funciones. Sobre este aspecto mencionó que las inspecciones fluviales eran dependencias del Ministerio de Transporte, que representaban a la Autoridad Fluvial Nacional en su respectiva jurisdicción, y se encontraban bajo el control y dirección de las divisiones de cuencas fluviales del mismo ministerio. Entonces, en concordancia con las referida divisiones, sus funciones eran las señaladas en el artículo 31 del Decreto 2171 de 1992<sup>30</sup>.

Además, indicó que, en 1994, a Cormagdalena se le asignaron las funciones correspondientes a la Dirección General de Navegación y Puertos y a las intendencias

---

<sup>27</sup> De acuerdo con la respuesta dada a la Subdirectora de Desarrollo Sostenible y Navegación de CORMAGDALENA, en respuesta al traslado de la petición de la señora María Cristina Moreno Rodríguez. Expediente digital, archivo 21.

<sup>28</sup> Expediente digital, archivo 49.

<sup>29</sup> «Por el cual se reestructura el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones».

<sup>30</sup> «Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional».

fluviales del Ministerio de Transporte (llamadas correctamente, para la vigencia de la expedición de la norma: Dirección General de Transporte Fluvial e inspecciones fluviales, respectivamente), para los efectos de la navegación y la actividad portuaria en la totalidad del río Magdalena y sus conexiones fluviales, excepto las relativas a la reglamentación y control del tráfico fluvial, que continuarían siendo competencia de dicha dirección. Las funciones que se le atribuyen, en la actualidad, a las inspecciones fluviales son las señaladas en la Resolución 0000601 del 15 de marzo de 2018.<sup>31</sup>

A este respecto, resaltó que, al igual que en el primer punto, no se evidencia una ley, decreto o normativa que haya transferido taxativamente, o enliste, las funciones que fueron transferidas a Cormagdalena por parte del Ministerio de Transporte; pero una revisión de las funciones que tenía a su cargo el Ministerio, entre 1992 y 2018, permite concluir que fueron suprimidas todas aquellas relacionadas con infraestructura de navegación fluvial y administración portuaria, con excepción de la que se refiere a «coordinar y controlar los puertos y vías fluviales a cargo de la Nación - Ministerio de Transporte, en su jurisdicción», que, en la práctica, hacen referencia al apoyo en el suministro de información que brindan estas inspecciones, por estar localizadas en las diferentes regiones.

También indicó que las demás funciones que no fueron asignadas a Cormagdalena, en relación con las que tenían inicialmente las inspecciones fluviales, quedaron en cabeza del Ministerio de Transporte, en cuanto a lo relacionado con transporte y tránsito en el río Magdalena.

En un tercer punto, se refirió a la diferencia de las funciones que tenían las intendencias fluviales y las asignadas a las inspecciones fluviales. Sobre el particular, manifestó que, al momento de la expedición de la Ley 161 de 1994, no existían las intendencias fluviales, debido a la expedición del Decreto 2171 de 1992, que reestructuró el ministerio y estableció las divisiones de cuencas fluviales, cuyas funciones se señalan en el artículo 31. Al efecto, citó también el artículo 2 de la Resolución 0000601 de 2018. Las funciones establecidas para las divisiones de cuencas fluviales y las inspecciones fluviales en 1992 no han tenido, a la fecha, variaciones significativas, ya que su misión está orientada al transporte y tránsito de embarcaciones, y en la Resolución de 2018 se especificaron las funciones relacionadas con las autorizaciones a las embarcaciones y tripulación.

Finalmente, en torno al alcance de la excepción que plantea el artículo 6, num. 10, de la Ley 161 de 1994, explicó que la Dirección General de Transporte Fluvial era, en su momento, una dependencia del Ministerio de Transporte, la cual, por motivos de reestructuración, es, en la actualidad, la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio

---

<sup>31</sup> «Por la cual se adecuan las inspecciones fluviales del Ministerio de Transporte, su jurisdicción y se dictan otras disposiciones».

de Transporte, y sus funciones están determinadas en el Decreto 87 de 2011<sup>32</sup>. Dentro de la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, se encuentra la Subdirección de Transporte, la cual, a su vez, también tiene injerencia en el modo fluvial, y sus funciones otorgadas por el Decreto 87 de 2011.<sup>33</sup>

Así mismo, indicó que el Grupo de Transporte Acuático hace parte de los grupos a cargo de la Subdirección de Transporte, y que su competencia es en el modo fluvial, y sus funciones se encuentran establecidas en el artículo 11, numeral 3, de la Resolución 004812 del 10 de 2018<sup>34</sup>. En el Decreto 87 de 2011<sup>35</sup>, se consignó que las inspecciones fluviales se establecerían mediante resolución del ministro, quien definirá las sedes y su respectiva jurisdicción; estarán bajo el control de la Dirección de Transporte y Tránsito, y representarán a la Autoridad Fluvial Nacional en su respectiva jurisdicción.

La competencia, en cuanto a la reglamentación del transporte, es otorgada al Ministerio de Transporte, mediante la Ley 1242 de 2008<sup>36</sup>, que, a su vez, derogó el Decreto número 2689 de 1988. En cuanto al control del tráfico fluvial, aclaró que el mismo se realiza con base en lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1242 de 2008, «por la cual se establece del Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones», que, a su vez, derogó el Decreto 2689 de 1988.

En la audiencia del 6 de julio de 2023, la entidad sostuvo que Cormagdalena está a cargo de la vía fluvial y su navegabilidad y, por lo tanto, puede determinar un nuevo canal de navegación, mientras se realizan estudios u obras de mitigación en el sector, cuya erosión obedece a un proceso natural, pues la corporación tiene la capacidad técnica para ello. Además, indicó que los artículos 9 y 14 de la Ley 1242 de 2008<sup>37</sup> precisan que una franja de terreno, que se extiende treinta metros a cada lado del cauce, es un bien de uso público y, en consecuencia, es de libre acceso para los navegantes y sus embarcaciones. En esto se fundamenta el amarre de las naves.

### **3. Dirección General Marítima (Dimar)<sup>38</sup>**

---

<sup>32</sup> «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias».

<sup>33</sup> «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias».

<sup>34</sup> «Por la cual se reorganizan los grupos internos de trabajo del Viceministerio de Transporte, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones»

<sup>35</sup> «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias»

<sup>36</sup> «por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones»

<sup>37</sup> «Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones».

<sup>38</sup> Expediente digital, archivo 29.

De acuerdo con su escrito de alegatos remitido el 15 de diciembre de 2022, después de haber sido vinculada al conflicto, rechazó la competencia, pues considera que es la encargada de la ejecución de la política del Gobierno en materia marítima, de naturaleza eminentemente administrativa, que tiene por objeto la dirección, coordinación y control de las actividades en ese campo.

A través de las capitanías de puerto -dependencias regionales en los puertos marítimos y fluviales de su jurisdicción- ejerce las funciones asignadas a la autoridad marítima, de acuerdo con la ley y los reglamentos, para la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país.

En ese orden ideas, según lo dispuesto en el artículo 2.º del Decreto Ley 2324 de 1984<sup>39</sup>, la jurisdicción de la autoridad marítima se extiende:

[...] hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo, y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar [...] y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas;

1. Río Magdalena: Desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba.

[...] [Subrayas añadidas].

La facultad y competencia que ejerce esta autoridad, referente a garantizar la seguridad en la navegación, implica el control, la vigilancia y el monitoreo de la actividad marítima propia de la navegación, la protección de la vida humana en el mar y la protección del medio marino en general, dentro de la jurisdicción otorgada. Pero, en su criterio, ello no implica la intervención en obras, adecuaciones o cualquier otra actividad relacionada, en el río Magdalena, toda vez que no es de su competencia la navegabilidad en ese cuerpo de agua.

Finalmente, señaló que el Legislador estableció la competencia de la Dimar exclusivamente en lo que hace referencia a naves y artefactos navales marítimos, escapando de su control lo relacionado con la navegación de embarcaciones y artefactos fluviales, en vías de la misma índole. Esto fue ratificado por la entidad, en la audiencia llevada a cabo el 6 de julio de 2023.

---

<sup>39</sup> Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.

#### **4. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>40</sup>**

Mediante escrito del 21 de abril de 2023, presentó sus alegatos. En ellos, manifestó que no es la autoridad competente, bajo su marco legal, funcional y de competencias, para responder las peticiones por las cuales se le vinculó al conflicto, pues su función es la de ser el organismo «rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación [...]».

En la audiencia llevada a cabo el 6 de julio del presente año, esta indicó que no es una autoridad ambiental, como sí lo es la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), que tiene jurisdicción en el municipio de Simití. Además, precisó que no es superior jerárquico de las corporaciones autónomas regionales y, por ende, no puede darles ningún tipo de órdenes.

#### **5. Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CBS)<sup>41</sup>**

Esta entidad presentó algunas consideraciones, a través de escrito del 21 de abril de 2023. En dicho documento, precisó que, a través del Auto 0237 del 18 de abril de 2023, ordenó una visita de inspección ocular al inmueble de la peticionaria, con el fin de

[...] constatar afectaciones ambientales en el área de jurisdicción de la CSB. Así mismo emitir el respectivo Concepto Técnico, para lo cual debe tener en cuenta lo siguiente:

- Georeferenciar el sitio donde se ocasionan los posibles daños al medio ambiente acompañado de registros fotográficos
- Verificar los hechos
- Verificar la identidad del presunto infractor o infractores, y la calidad en qué actúan.
- Establecer los recursos naturales afectados, duración de afectación y la continuidad de la misma.
- Calificar y cuantificar la afectación, grave, leve o irreparable
- Recomendar la necesidad o no de aplicar medidas preventivas, en virtud del principio de precaución establecido en el art. 1 numeral 6 de la Ley 99 de 1993.

Entonces, informó que, una vez se emita un pronunciamiento de fondo, frente al trámite correspondiente, lo comunicaría a la Sala.

De forma posterior a la audiencia celebrada el 6 de julio de 2023, a la cual no asistió, el 24 de julio de 2023, esta corporación remitió información sobre la visita de inspección

---

<sup>40</sup> Expediente digital, archivo 41.

<sup>41</sup> Expediente digital, archivo 68.



ocular llevada al cabo el 2 de junio de 2023, al inmueble rural de propiedad de la señora Moreno Rodríguez, y precisó que la conceptualización técnica fue la siguiente:

- Que de acuerdo a la consulta Catastral IGAC (**Observar anexo**) el área objeto de la queja no corresponde a la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar -CSB, pertenece al municipio de Puerto Wilches Santander. No es de nuestra competencia.
- Por lo anterior expuesto se sugiere que a través de Secretaria General CSB, dar traslado a la Corporación Autónoma Regional de Santander -CAS para que en el marco de sus competencias realice lo pertinente.

## **6. Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS)<sup>42</sup>**

En escrito del 15 de agosto, remitido a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, señaló que procedió a descargar el polígono del predio denominado Isla Guayabo, en la plataforma del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; que traslapó dicho polígono con los datos de los límites de las autoridades ambientales, que se encuentran en el Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), en archivos SHAPEFILE, actualizados al 31 de marzo de 2023, y que, de acuerdo con dicho procedimiento, pudo determinar que el predio concernido está en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CBS). Así, concluyó que, revisadas las bases de datos de información geográfica, el predio afectado se encuentra en la jurisdicción territorial de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, pues hace parte del municipio de Simití, departamento de Bolívar.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia general del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en los conflictos de competencias administrativas**

La primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) regula el «procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales» están contenidas en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado, en su inciso 3.º, por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, que dispone:

**Artículo 39.** *Conflictos de competencia administrativa.* Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación

---

<sup>42</sup> Expediente digital, archivos 99 y 100.

con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos parámetros, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil es:

[...]

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

i) Que se trate de una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta.

En este caso, el asunto discutido es de naturaleza administrativa, particular y concreta, teniendo en cuenta que se trata de establecer la autoridad competente para responder de fondo la petición elevada por la señora María Cristina Moreno Rodríguez, relacionada con el impacto causado a la finca «La Sorpresa», ubicada en la vereda Betel, corregimiento Garzal, del municipio de Simití (Bolívar); a los predios contiguos, y al río Magdalena, por el tránsito continuo y el amarre de remolcadores pertenecientes a empresas de navegación fluvial que operan en dicho río.

En este punto, la Sala considera necesario recordar, en primer lugar, que Cormagdalena emitió una respuesta a la peticionaria, en la que se pronunció sobre el escrito elevado por ella, en cumplimiento del fallo de tutela emitido, en primera instancia, por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bucaramanga, el 31 de agosto de 2002.

Aunque esa sentencia, posteriormente, fue revocada por el Tribunal Superior de Bucaramanga, el cual consideró que, al existir un conflicto de competencias administrativas entre dos autoridades del orden nacional, debía remitirse el asunto a la Sala de Consulta y Servicio Civil, la decisión judicial de segunda instancia no hace que desaparezca el comunicado de respuesta emitido por Cormagdalena, o que este deba entenderse como inexistente o ineficaz.

Por tal razón, lo primero que debe evaluar la Sala es si el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado originalmente entre el Ministerio de Transporte y Cormagdalena subsiste, o si ya se encuentra superado. Para tal efecto, debe analizar el comunicado emitido por esta última entidad, con destino a la señora Moreno Rodríguez, pues si llegare a resultar que este puede considerarse como una respuesta «de fondo» a la petición, ya habría terminado la actuación administrativa iniciada por la solicitante, en ejercicio del derecho de petición en interés particular y general (artículo 4, numerales 1.º y 2.º, del Cpaca<sup>43</sup>), y, con ello, también habría desaparecido el conflicto.

Sobre este punto, debe recordarse que un componente del núcleo esencial del derecho de petición consiste en que las respuestas de las autoridades sean «de fondo», lo cual supone que deben observar ciertas condiciones sustanciales. En esa medida, la respuesta que es puramente «formal», siendo, incluso, oportuna, pero que resulta completamente incongruente, incomprensible, genérica, dilatoria o evasiva, frente al contenido de la petición, no puede ser considerada como una verdadera respuesta de fondo, porque no satisface el derecho fundamental de petición.

Cuando la respuesta de la autoridad no reúne estas condiciones, en su aspecto sustancial, no hay una respuesta «de fondo», por lo que tampoco puede entenderse que la actuación administrativa iniciada en ejercicio del derecho de petición haya concluido, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 1437 de 2011<sup>44</sup>.

En esa medida, es importante remitirse al siguiente cuadro<sup>45</sup>, que permite comparar las peticiones y el pronunciamiento de Cormagdalena:

---

<sup>43</sup> **Artículo 4.** Formas de iniciar las actuaciones administrativas. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular. [...]

<sup>44</sup> **Artículo 42.** Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada. //La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.

**Artículo 43.** Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación. [Se destaca].

<sup>45</sup> Los apartes en negrillas no aparecen resaltados en los escritos originales.

| Solicitudes presentadas por la señora<br>María Cristina Moreno Rodríguez                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Comunicado de Cormagdalena después del fallo de primera instancia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Se proceda a <b>tomar medidas idóneas</b> para que los <b>remolcadores dejen de amarrarse frente a mi finca</b>, y así mismo se <b>cambie la ruta</b> para que no continúe llevando el río mi finca, a causa de las olas que genera los remolcadores.</p> <p>2. Se me <b>genere una indemnización por el daño causado</b> y si no quieren dejar de pasar por mi finca entonces que <b>me la compren</b> para yo irme de ese lugar porque es lo único que tengo con mi familia.</p> <p>3. <b>Ordene y programe una comisión de verificación</b>, para que se mire el daño causado en las laderas del río.</p> <p>4. Se <b>informe que programas se tienen programado para ayudar a la vereda Betel</b> que a causa de los remolcadores tuvieron que mover todo el caserío.</p> <p>5. Se me <b>informe cual es el plan de contingencia inmediata</b> que tomará la entidad.</p> <p>6. Se <b>comunique a la entidad supervisora del medio ambiente de competencia para que proceda a iniciar una investigación</b> que se están ocasionando al río ante el acelere del desbordamiento de las tierras.</p> | <p>En primera medida es necesario precisar que, en el marco de nuestras funciones constitucionales y legales, desde esta Corporación <b>no se realizan estudios a afectaciones que se pueden estar ocasionando a predios particulares</b>, más aún si se tratan [sic] de fenómenos que se presentan debido al curso normal y natural de la dinámica del río Magdalena.</p> <p>En este orden de ideas nos permitimos <b>responder en términos de información técnica del sector que parte de la identificación y caracterización de las unidades geomorfológicas del río Magdalena</b>, delimitadas con fines específicos como identificar las zonas susceptibles a cambios morfológicos que generen impactos en la navegación. Por lo anterior, al identificar el sector de la problemática mencionada en la vereda el Garzal, del municipio de Simití, Bolívar, podemos manifestar lo siguiente.</p> <p>[...]</p> <p>Como se observa en la imagen anterior (en círculo [sic] azul), la zona está compuesta geomorfológicamente por lo que se determina como vegas de divagación, que no es más que una amplia zona por la que el río como cuerpo de agua divaga su cauce de manera natural, obedeciendo a las diferentes condiciones físicas propias de su cauce y del material que componen las orillas y su área adyacente. ? [sic]</p> <p>Dentro de esta caracterización geomorfológica se puede identificar la resistencia de las orillas a los procesos erosivos que de forma natural se presentan [en] el río Magdalena por su dinámica natural y que a veces es también condicionada por causas antrópicas (deforestación, minería, cambios de uso del suelo, etc.), esta categorización se ha realizado en función de variables geológicas, geomorfológicas y litológicas se definen de resistencia “muy baja” aquellas zonas que por lo general están compuestas de material arcilloso, arenas y demás material fino, que por su baja compactación permite que el río erosione con mayor facilidad bajo regímenes altos de niveles, que terminan por aumentar las velocidades de flujo generando así un mayor efecto de desgaste de las orillas sobre estos sectores.</p> <p>En este orden de categorización, la resistencia de la orilla va aumentando hasta alcanzar una resistencia “Alta” a los procesos erosivos, en esta categoría ya se encuentran suelos mucho más compactos conformando muchas veces zonas de control litológico fuerte como diques aluviales naturales o antrópicos. Para estos sectores las condiciones hidrológicas, hidráulicas y morfodinámicas representan un bajo impacto de erosión y los procesos son mucho más equilibrados.</p> <p>Con base en lo anterior, se identifica que el corregimiento Garzal, por su localización geográfica sobre una zona de divagación del cauce del río Magdalena con baja resistencia a la erosión fluvial por condiciones naturales, es susceptible a estos procesos erosivos en todo el borde oriental adyacente al río Magdalena, en una franja entre los 150 y los 300 metros aproximadamente. Es decir, que para este sector los procesos erosivos tienen muchas más probabilidades de ocurrencia de manera natural, aunque también aumentarán en la medida que siga habiendo intervenciones antrópicas en la cuenca del río Magdalena.</p> |

Como puede observarse, frente a la primera petición, Cormagdalena no se pronunció, pues no manifestó nada sobre la necesidad o posibilidad de prohibir el amarre de los remolcadores fluviales (que la señora Moreno Rodríguez considera, además, «adscritos» a Cormagdalena), en la finca de la solicitante, ni sobre el cambio de ruta de tales naves.

Respecto de la segunda solicitud, la Sala entiende que Cormagdalena tampoco la respondió de fondo, al señalar que no realiza «estudios a afectaciones que se pueden estar ocasionando a predios particulares», menos aun cuando los daños pueden deberse a fenómenos naturales asociados al curso y a la dinámica del río Magdalena, como ocurre, para dicha entidad, en el caso de los predios ubicados en la vereda Betel. En efecto, Cormagdalena: *i)* no explicó y, ni siquiera, indicó cuales son las razones jurídicas o técnicas que le impiden realizar «estudios a afectaciones [sufridas por] predios particulares»; *ii)* no manifestó si consideraba procedente reconocer o no la indemnización de perjuicios reclamada por la peticionaria, y *iii)* tampoco señaló si estimaba viable, posible o procedente comprar la finca de la solicitante, en la medida en que no resultara posible modificar el sitio de amarre y o la ruta de tránsito de los remolcadores.

Esta respuesta, por lo tanto, no es clara, completa ni motivada.

Ahora bien, sobre las peticiones de carácter general, que giran en torno a los predios de la vereda Betel y al ecosistema del río Magdalena, Cormagdalena tampoco dio una respuesta de fondo, pues no estableció si ordenará y programará una comisión de verificación que acuda a revisar -físicamente- las laderas del río, con el fin de corroborar los presuntos daños ocasionados; tampoco indica si tiene programas de ayuda establecidos o que vaya a diseñar para la vereda Betel, a causa de la problemática denunciada; no informa nada en relación con la adopción o implementación de un plan de contingencia inmediata, frente a la situación señalada; y tampoco señala si dará traslado para que se evalúe si hay lugar a una investigación con el fin de establecer los presuntos daños medioambientales ocasionados al río y a sus riberas, y sancionar a los responsables, a pesar de que esa misma entidad (Cormagdalena) es la autoridad ambiental designada para la protección de dicho ecosistema, como más adelante se explicará.

Por el contrario, las respuestas dadas no son claras, pues se apoyan en argumentos y lenguaje técnicos, difíciles de comprender y, al igual que las anteriores respuestas, no son precisas, concretas ni congruentes, en relación con los puntos solicitados, ya que se limitan a suministrar información genérica, teórica y, en algunos casos, ambigua.

Por tales razones, no puede entenderse que la actuación administrativa iniciada por la señora Moreno Rodríguez, en ejercicio del derecho de petición, haya concluido aún, mediante la expedición de un acto administrativo definitivo (artículo 43 de la Ley 1437

de 2011), en el que se resuelvan de fondo todas las peticiones formuladas (artículo 42 *ibidem*).

En consecuencia, la Sala entiende que el conflicto de competencia de la referencia subsiste, por lo cual procederá a analizar los requisitos restantes.

ii) Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular

Cormagdalena, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dimar y las Corporaciones Autónomas Regionales del Sur de Bolívar y Santander negaron tener competencia para atender la solicitud presentada por la señora Moreno Rodríguez.

iii) Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional; o, si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo

Este conflicto negativo de competencias se configura entre seis autoridades del orden nacional, como se explica a continuación.

De acuerdo con el Decreto 087 de 2011<sup>46</sup>, el *Ministerio de Transporte* es el organismo del Gobierno nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, **fluvial**, férreo y aéreo del país.

Por su parte, el *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*, según la Ley 99 de 1993, en su artículo 2<sup>47</sup>, es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA), que, junto con el presidente de la República, formula la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables.

La *Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)* fue creada por el artículo 331 de la Constitución Política, como la entidad «encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables».

---

<sup>46</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>47</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».

Se trata de un «ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, que funcionaría como una Empresa Industrial y Comercial del Estado» [énfasis añadido], según lo previsto en el artículo 1.º de la Ley 161 de 1994.

La *Dirección General Marítima (Dimar)*, según lo dispuesto por el artículo 1.º del Decreto Ley 2324 de 1984, que reorganizó la Dirección General Marítima y Portuaria, es una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional. Por lo tanto, se trata, igualmente, de una autoridad del orden nacional.

Por último, las *Corporaciones Autónomas Regionales del Sur de Bolívar (CSB)* y de *Santander (CAS)*, en atención a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993<sup>48</sup>, son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, e integrados por las entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema, o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Tales entes están dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, y están encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>49</sup>.

## 2. Suspensión de los términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena que: «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>50</sup>.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en dicha norma, modificado, en su inciso 3.º, por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, para el examen y la decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6.º de la Constitución y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por

---

<sup>48</sup> *Ibídem*.

<sup>49</sup> Todas las corporaciones autónomas regionales (incluyendo la CSB) son autoridades del orden nacional. Así se deriva de la Ley 99 de 1993.

<sup>50</sup> La remisión al artículo 14 del Cpaca debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **3. Aclaración previa sobre el alcance de la decisión**

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, decisión que adopta la Sala con fundamento en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

### **4. Síntesis del conflicto y problema jurídico**

En el presente asunto, el problema jurídico se contrae a definir cuál es o cuáles son las autoridades competentes para responder de fondo la petición presentada por la señora María Cristina Moreno Rodríguez, que consiste en seis solicitudes relacionadas con el impacto negativo causado a un inmueble rural de su propiedad, ubicado en el municipio de Simití (Bolívar); a los predios contiguos, y al río Magdalena, por el tránsito y amarre de remolcadores fluviales.

Según Cormagdalena, el Ministerio de Transporte debe resolver las peticiones, porque es la autoridad fluvial a nivel nacional, y tiene a su cargo definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de las políticas atinentes a todos los asuntos relacionados con la navegación fluvial.

En contraste, la cartera ministerial considera que Cormagdalena es la que debe asumir esa responsabilidad, porque está a cargo del componente hidrológico del río Magdalena, lo que se traduce en la función de mantenerlo navegable, señalizarlo y autorizar las obras que han de realizarse en la ribera y dentro de su cauce.



Por su parte, la Dirección General Marítima (Dimar) explica que la competencia a su cargo se refiere, de manera exclusiva, a naves y artefactos navales marítimos, y no a la navegación de embarcaciones y artefactos fluviales, en vías de la misma clase. Sin embargo, también reconoce que su jurisdicción territorial comprende algunos ríos; pero, en el caso específico del río Magdalena, solo llega hasta el kilómetro 27 aguas arriba, desde la desembocadura en Bocas de Ceniza.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible precisó que no es competente para resolver las peticiones de la señora Moreno Rodríguez, pues su función es la de ser el organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se deben sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación.

La Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), después de efectuar una inspección ocular al predio de la peticionaria, el 2 de junio de 2022, informó que el área no corresponde a la jurisdicción de esa autoridad, sino al municipio de Puerto Wilches (Santander), por lo que debía trasladarse el caso a la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS).

Finalmente, la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) explicó que, revisadas las bases de datos de información geográfica, es posible determinar que el predio de la peticionaria se encuentra en la jurisdicción territorial de la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar, pues, además, está ubicado en el municipio de Simití, departamento de Bolívar.

Para resolver este asunto, la Sala se referirá a la autoridad competente para: *i)* regular la navegación y la actividad portuaria en el río Magdalena, y *ii)* dar respuesta a quejas por daños causados a predios aledaños al río Magdalena, con ocasión de actividades de amarre y navegación de embarcaciones fluviales en dicho cuerpo de agua. Con base en lo anterior, la Sala resolverá el *iii)* caso concreto.

## **5. Consideraciones de fondo**

### **5.1 Autoridades competentes para regular la navegación y la actividad portuaria en el río Magdalena**

#### **Cormagdalena**

Es necesario recordar, en primer lugar, que la Constitución Política establece directamente el objeto y los fines principales de Cormagdalena, de los cuales se desprenden sus funciones esenciales.

Esto no ocurrió con ninguna otra corporación autónoma regional, cuyas funciones fueron previstas en la Ley 99 de 1993<sup>51</sup> y en otras normas del mismo nivel. En efecto, el artículo 331 superior dispone:

Artículo 331. Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables [subrayas añadidas]<sup>52</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional se ha referido, en varias oportunidades, a la naturaleza constitucional de Cormagdalena, a su creación y organización<sup>53</sup>, así:

---

<sup>51</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». Ver: artículo 23 y siguientes.

<sup>52</sup>Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-689 del 21 de septiembre de 2011, se pronunció sobre la naturaleza jurídica, el objeto y la importancia de Cormagdalena, en los siguientes términos: (i) La jurisprudencia constitucional ha señalado que por su creación y naturaleza constitucional, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es una entidad constitucional autónoma, independiente y separada de los tres poderes públicos, y que no constituye una entidad territorial, a pesar de que su creación se encuentra contenida dentro del título XI sobre organización territorial, y que por tanto *“no puede ser considerada en ningún caso como sede espacial y física de ninguno de los poderes públicos que integran el Estado colombiano de conformidad con la Carta, ni es un ente territorial”* [9][...] (ii) En cuanto al objetivo y finalidad de esta Corporación, este se encuentra claramente fijado por la norma superior, y desarrollado por el artículo 3º de la Ley 161 de 1994, finalidad que hace referencia a la *“recuperación, rehabilitación, preservación y adecuado aprovechamiento del Río Magdalena”, en específica consideración de su notable extensión, por su ineludible relación con otras fuentes y cuerpos de agua que hacen parte de aquel, y por la extraordinaria función reguladora y administrativa que le ha sido atribuida por la Constitución a la nueva entidad autónoma regional creada directamente por el Constituyente en el artículo 331 de la Carta Política.* [14](iii) Es de resaltar que la creación de Cormagdalena se dio en el marco de un nuevo paradigma constitucional ecológico, y que por tanto fue concebida por el Legislador *“para el manejo adecuado de los recursos naturales dentro de los varios y diversos ecosistemas existentes en la cuenca hidrográfica del Río de la Magdalena...”* [8], [...]. Así mismo, esta Corporación ha resaltado la importancia que para la Constitución de 1991 tuvo la preservación y permanencia del medio ambiente y de los recursos hídricos del país, y por tanto la creación de Cormagdalena para cumplir con tal finalidad. Por esta razón, se explica que el Constituyente de 1991 *“haya consagrado un trato especial a la principal hoya hidrográfica del país mediante la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, cuyo ámbito de acción desde el punto de vista ambiental, debe ser integral, buscar que las actividades humanas se ajusten a las posibilidades de la naturaleza sin deteriorar el ambiente en detrimento del patrimonio de todos”* [10], y *“no puede restringirse a los municipios ribereños”* [11]. Lo anterior, a partir de una visión integral del río y su cuenca, y de la necesidad de un manejo integrado del Río Magdalena, que ha sido considerado por esta Corte como indispensable para *“proteger el derecho a la vida y articular las acciones que en el área de su jurisdicción han de realizar las diferentes entidades territoriales, sin que de ello pueda derivarse una vulneración de los artículos 1º y 287 de la Constitución”* [12]. Con ello, la Constitución busca preservar y proteger el medio ambiente, los recursos hídricos y el derecho a la vida, derechos a los que la Carta les confiere una especial atención en los artículos 79, 80 y 331 Superiores.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-689 de 2011, dentro de la cual se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 12 y 15 de la Ley 161 de 1994, el inciso 2 del artículo 30 y el penúltimo inciso (parcial) de la Ley 141 de 1994, y contra el artículo 4 del Decreto 111 de 1996.

(i) La jurisprudencia constitucional ha señalado que, por su creación y naturaleza constitucional, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es una entidad de rango constitucional, autónoma, independiente y separada de los tres poderes públicos, y que no constituye una entidad territorial, a pesar de que su creación se encuentra contenida dentro del título XI de la Constitución, sobre la organización territorial, y que, por tanto, «no puede ser considerada en ningún caso como sede espacial y física de ninguno de los poderes públicos que integran el Estado colombiano de conformidad con la Carta, ni es un ente territorial».

Así mismo, ha señalado que la entidad constitucional denominada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena fue creada directamente por el Constituyente, en el artículo 331 superior, y organizada por el Legislador, con fundamento en el mismo precepto constitucional, que constituye una disposición instrumental de la Carta Política, ya que la misma norma superior remite a la ley, para estos efectos.

(ii) En cuanto al objetivo o la finalidad de esta corporación, se encuentra claramente fijado por la norma superior, y desarrollado por el artículo 3 de la Ley 161 de 1994, que hace referencia a la «recuperación, rehabilitación, preservación y adecuado aprovechamiento del Río Magdalena», en específica consideración de su notable extensión, por su ineludible relación con otras fuentes y cuerpos de agua que hacen parte de aquel, y por la extraordinaria función reguladora y administrativa que le ha sido atribuida por la Constitución a la nueva entidad autónoma regional creada directamente por el Constituyente en el artículo 331 de la Carta Política».

(iii) Es de resaltar que la creación de Cormagdalena se dio en el marco de un nuevo paradigma constitucional ecológico, y que, por tanto, fue concebida por el Legislador «para el manejo adecuado de los recursos naturales dentro de los varios y diversos ecosistemas existentes en la cuenca hidrográfica del Río de la Magdalena... » , razón por la cual, se encuentra legitimada, desde el punto de vista constitucional, para participar en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que dicten las distintas autoridades competentes e incidan en el manejo de la cuenca del río, de conformidad con el inciso 2.º del artículo 4.º de la Ley 161, norma que es un claro desarrollo de la función constitucional asignada a la entidad por el artículo 331 de la Carta Política, y del artículo 339 superior, y no va en desmedro de la autonomía de Cormagdalena, sino, por el contrario, en desarrollo de la misma y en cumplimiento de sus finalidades constitucionales.

Así mismo, esta corporación ha resaltado la importancia que, para la Constitución de 1991, tuvo la preservación y permanencia del medio ambiente y de los recursos hídricos del país, y, por tanto, la creación de Cormagdalena, para cumplir con tal finalidad. Por esta razón, se explica que el Constituyente de 1991 «haya consagrado un trato especial a la principal hoya hidrográfica del país mediante la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, cuyo ámbito de acción desde el punto de vista ambiental, debe ser integral, buscar que las actividades

---

humanas se ajusten a las posibilidades de la naturaleza sin deteriorar el ambiente en detrimento del patrimonio de todos, y no puede restringirse a los municipios ribereños». Lo anterior, a partir de una visión integral del río y su cuenca, y de la necesidad de un manejo integrado del río Magdalena, que ha sido considerado por la Corte Constitucional como indispensable para «proteger el derecho a la vida y articular las acciones que en el área de su jurisdicción han de realizar las diferentes entidades territoriales, sin que de ello pueda derivarse una vulneración de los artículos 1o y 287 de la Constitución». Con ello, la Constitución busca preservar y proteger el medio ambiente, los recursos hídricos y el derecho a la vida, derechos a los que la Carta les confiere una especial atención, en los artículos 79, 80 y 331 superiores.

Acerca de este tema, explicó la Corte que el manejo integrado de la cuenca del río Magdalena se torna necesario, teniendo en cuenta el hecho de que « el agua forma parte integrante de un ecosistema fundamental para la vida y los derechos conexos con ella, amén de ser un bien común, cuya preservación resulta por tanto indispensable y cuya vulnerabilidad y fragilidad demandan una planificación que comprenda la hoya hidrográfica en su totalidad, en materias como el uso del suelo, del agua y de los mecanismos de gestión apropiados, incluyendo los sistemas que en el desembocan y aquellos donde vierte finalmente sus aguas».

(vi) Respecto de la jurisdicción territorial de Cormagdalena, la Corte Constitucional, al referirse a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 161 de 1994, en relación con los límites espaciales de la jurisdicción de Cormagdalena sobre municipios ribereños y no ribereños al río Magdalena, encontró esa norma ajustada a la Constitución, por cuanto, en primer lugar, el mismo artículo 331 superior encarga al Legislador todo lo atinente a la organización del ente en mención; y, en segundo lugar, la misma redacción amplia y abierta del texto superior que crea directamente esta corporación autónoma regional « permite la incorporación de otros municipios distintos de los ribereños al área de acción y a la jurisdicción de la entidad, siempre que exista un vínculo directo con aquellos fines constitucionales». En este sentido, encontró que, «como el Constituyente no se ocupó de señalar y de fijar con exactitud el área de jurisdicción de la Corporación, debe entenderse que dejó dicha función en manos del legislador y que lo mismo puede darse en atención a los factores mencionados más arriba, claro está, sin desbordar una formula [sic] racional que atienda a factores reales y objetivos y que se sustenten en una relación material evidente, como es el caso de los municipios que se establecen en la norma acusada».

En desarrollo de este mandato constitucional, y en armonía con lo dispuesto en el inciso final del artículo 23<sup>54</sup> de la Ley 99 de 1993, se expidió la Ley 161 de 1994, «[p]or 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>54</sup> Artículo 23. Naturaleza jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley [...]  
Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley. [Se destaca].

El artículo 2<sup>55</sup> de esta ley reitera el objeto misional de Cormagdalena, previsto en el artículo 331 superior. Por su parte, en el artículo 4 se dispone que esta entidad es la autoridad competente, de forma general, para el ordenamiento de la cuenca del río Magdalena, para lo cual cuenta con varias funciones y atribuciones, como se observa enseguida:

**ARTÍCULO 4o. ORDENAMIENTO DE LA CUENCA.** Cormagdalena estará investida de las facultades necesarias para la coordinación y supervisión del ordenamiento hidrológico y manejo integral del Río Magdalena. La Corporación coordinará, con sujeción a las normas superiores y a la política nacional sobre medio ambiente, las actividades de las demás corporaciones autónomas regionales encargadas por la ley de la gestión medio ambiental en la cuenca hidrográfica del Río Magdalena y sus afluentes, en relación con los aspectos que inciden en el comportamiento de la corriente del río, en especial, la reforestación, la contaminación de las aguas y las restricciones artificiales de caudales». [Subrayas fuera del texto original]

[...]

**ARTÍCULO 6o. FUNCIONES Y FACULTADES.** La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, tendrá las siguientes funciones y facultades:

[...]

8. Promover la ejecución o ejecutar directamente, o en asocio con otros entes públicos y privados, proyectos de adecuación de tierras, avenamiento y control de inundaciones, operar y administrar dichos proyectos o darlos en concesión y delegar su administración y operación en otras personas públicas o privadas, así como establecer las contribuciones de valorización correspondientes y las tarifas y tasas por la utilización de sus servicios, de conformidad con las normas y políticas del sistema nacional de adecuación de tierras.

[...]

10. Ejercer las funciones correspondientes a la dirección general de navegación y puertos y a las Intendencias Fluviales del Ministerio de Transporte, para los efectos de la navegación y la actividad portuaria en la totalidad del Río Magdalena y sus conexiones fluviales, excepto las relativas a la reglamentación y control del tráfico fluvial, que continuará siendo de competencia de dicha dirección.

[...]

14. Adoptar las disposiciones necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico de la cuenca, conforme a las disposiciones medio ambientales superiores y en

---

<sup>55</sup> **ARTÍCULO 2o. OBJETO.** La Corporación tendrá como objeto la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales encargadas de la gestión medio ambiental en el área de su jurisdicción.

[...]

19. Elaborar los estudios y programas tendientes a la configuración o complementación de un plan general de ordenamiento y manejo integral de la cuenca, que deberá ser adoptado por la Corporación para su progresiva aplicación, bajo la supervisión y coordinación de la misma.

[...][Subraya la Sala]

Así, la Sala observa que, a diferencia de las otras corporaciones autónomas regionales, Cormagdalena no tiene a su cargo objetivos y funciones de naturaleza exclusivamente ambiental, sino también de otra índole, pues el Constituyente y, luego, el Legislador, le asignaron otras finalidades y funciones, como las relativas a la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria en el río Magdalena; la adecuación y conservación de tierras (ribereñas, ha de entenderse), y la generación y distribución de energía.

### **Las extintas Dirección General de Navegación y Puertos e intendencias fluviales del Ministerio de Transporte**

En vista del citado numeral 10 del artículo 6 de la Ley 161 de 1994, es necesario hacer referencia a la «dirección general de navegación y puertos y a las Intendencias Fluviales del Ministerio de Transporte».

Sobre la que fuera la Dirección General de Navegación y Puertos, creada mediante la Ley 34 de 1971<sup>56</sup>, y adscrita al que se denominó, en su momento, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, es importante precisar que tenía las siguientes funciones:

ARTÍCULO 2º. La Dirección General de Navegación y Puertos, que se compondrá de las Divisiones Técnicas, de Tráfico Fluvial y de Dragado, tendrá a su cargo todo lo relativo a la navegabilidad de los ríos; la construcción de muelles y obras marítimas y fluviales en general, que no estén adscritas a otras entidades; la supervigilancia de estas obras, sea que se desarrollen por contrato o por administración directa; la revisión y aprobación de los reglamentos y tarifas de las empresas de transporte fluvial y de cabotaje; la aplicación de las normas sobre navegación y, en general, todos los demás negocios que tengan relación con los asuntos expresados.

No obstante, con el Decreto 2171 de 1992<sup>57</sup>, se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que pasó a denominarse Ministerio de Transporte, y, bajo esta

---

<sup>56</sup> Por la cual se crea la Dirección General de Navegación y Puertos y se dictan otras disposiciones.

<sup>57</sup> Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

reestructuración la Dirección General de Navegación y Puertos no siguió haciendo parte de la estructura orgánica del Ministerio. En la estructura actual del Ministerio de Transporte, que ha sido objeto de sucesivas reformas, se encuentra la Dirección de Tránsito y Transporte, que cuenta, a su vez, con dos subdirecciones, encargadas del tránsito y el transporte, respectivamente, cuyas funciones están descritas en el Decreto 87 de 2011<sup>58</sup>, entre las cuales se encuentran:

**ARTÍCULO 14. Dirección de Transporte y Tránsito.** Son funciones de la Dirección de Transporte y Tránsito, las siguientes:

[...]

14.2. Apoyar al Despacho del Viceministro de Transporte en la determinación de la regulación técnica en las materias de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

14.3. Planear, dirigir, coordinar, controlar y evaluar, en coordinación con el Despacho del Viceministro de Transporte, la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la gestión del transporte, tránsito y seguridad en los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

[...] [Subrayas agregadas].

**ARTÍCULO 15. Subdirección de Transporte.** Son funciones de la Subdirección de Transporte, las siguientes:

[...]

15.5. Expedir los actos administrativos necesarios para las autorizaciones y demás requerimientos relacionados con el transporte carretero, marítimo, fluvial y férreo.

[...]

15.12. Coordinar, impulsar, ejecutar y controlar los planes de desconcentración, delegación y descentralización de la gestión de transporte de conformidad con las normas legales vigentes.

[...]

**ARTÍCULO 16. Subdirección de Tránsito.** Son funciones de la Subdirección de Tránsito las siguientes:

16.1. Planear, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar la formulación de políticas y la regulación técnica en materia de tránsito en los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

---

<sup>58</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias.

16.2. Ejecutar los planes, programas y proyectos en materia de tránsito, tráfico y seguridad de los modos de su competencia.

[...]

16.6. Dirigir y coordinar los estudios para la fijación de la política, planes y programas sobre seguridad vial en los modos de su competencia.

[...] [Se resalta].

En ese mismo sentido, respecto de las intendencias fluviales, estas se encontraban adscritas al anterior Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y en el proceso de reestructuración que sufrió, también desaparecieron.

En el artículo 1 del Decreto 899 de 1907<sup>59</sup>, se estableció una intendencia de navegación en cada uno de los ríos del país, entre ellos, el Magdalena, y, en el artículo 5, se dispuso que las atribuciones y los deberes de los intendentes serían los que señalaran las leyes de navegación fluvial y policial de los puertos fluviales y, específicamente, las siguientes:

**Artículo 5.**

[...]

5.<sup>a</sup> Imponer multas a los capitanes de buques y Patrones de embarcaciones por la falta de cumplimiento en sus obligaciones.

[...]

8.<sup>a</sup> Exigir a las empresas de transporte que cumplan el Código de Comercio y las leyes y reglamentos sobre navegación, [...]

[...]

12. Dar informe pormenorizado al Ministerio de Obras Públicas de los siniestros ó accidentes que ocurran en la vía fluvial, tomar todos los informes y practicar todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos relacionados con tales siniestros ó accidentes.

[...]

En la nueva estructura del Ministerio de Transporte, se crearon unas dependencias desconcentradas territorialmente, que son las **inspecciones fluviales**, según el

---

<sup>59</sup> Por el cual se reglamenta la inspección de las empresas de navegación fluvial y se establece la matrícula de las embarcaciones que navegan en los ríos de la Nación.



artículo 22 del Decreto 87 de 2011<sup>60</sup>, las cuales están bajo el control de la Dirección de Transporte y Tránsito, y representan a la Autoridad Fluvial Nacional, en su respectiva jurisdicción.

**ARTÍCULO 22. Inspecciones Fluviales.** Las inspecciones fluviales se establecerán mediante resolución del Ministro, quien definirá las sedes y su respectiva jurisdicción, estarán bajo el control de la Dirección de Transporte y Tránsito y **representarán a la Autoridad Fluvial Nacional en su respectiva jurisdicción. [Se resalta].**

De forma mas concreta, la Resolución 601 de 15 de marzo de 2018, dispone:

**ART. 2º-**Son funciones de las inspecciones fluviales del Ministerio de Transporte, las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las normas y reglamentos sobre transporte, tránsito y tráfico fluvial.
2. Coordinar y controlar los puertos y vías fluviales a cargo de la Nación - Ministerio de Transporte, en su jurisdicción.
3. Efectuar las inspecciones técnicas a las embarcaciones fluviales mayores y menores para efectos de la obtención de matrículas, expedición y renovación de patentes de navegación y elaborar y firmar los respectivos certificados, además mantener el archivo actualizado sobre este tema.
4. Practicar el arqueo técnico a las embarcaciones fluviales mayores y menores.
5. Llevar un registro de matrículas de embarcaciones y certificar la tradición y libertad de las mismas.
6. Revisar, estudiar y conceptuar sobre la documentación para la habilitación de las empresas que prestan servicio público de carga y pasajeros en su jurisdicción.
7. Expedir los permisos a los tripulantes de las embarcaciones fluviales mayores y menores manteniendo el archivo actualizado sobre este tema.
8. Controlar el funcionamiento de los astilleros y talleres fluviales.
9. Revisar, estudiar y avalar los planos para la construcción de embarcaciones fluviales menores.
10. Recepcionar, revisar los planos para la construcción de embarcaciones fluviales mayores y sugerir la viabilidad del proyecto, remitiéndolos a la subdirección de transporte para su aprobación.
11. Coordinar con la autoridad operativa de control el apoyo para el control de la navegación fluvial.
12. Expedir el permiso de zarpe previo lleno de los requisitos.
13. Ejecutar las campañas de seguridad fluvial con el apoyo de la autoridad operativa de control y demás entes competentes.
14. Hacer cumplir las políticas en materia de tarifas de transporte de pasajeros, carga, uso de la hidrovía e infraestructura fluvial.
15. Apoyar a la Superintendencia de Puertos y Transporte en las investigaciones administrativas por violación a las normas sobre transporte fluvial, que le correspondan.
16. Controlar el funcionamiento operativo y administrativo de la inspección.

---

<sup>60</sup> Aclarado por el artículo 1 del Decreto 4464 de 2011.

17. Rendir oportunamente los informes técnicos y administrativos a la subdirección de tráfico fluvial, así como el diligenciamiento y envío de las estadísticas de movimiento de carga y pasajeros.

18. Desempeñar las demás funciones asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

## El Ministerio de Transporte

Posteriormente, siguiendo con el recuento normativo, el artículo 11 de la Ley 1242 de 2008, «[p]or la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones»<sup>61</sup>, estableció que el Ministerio de Transporte es el competente para definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de políticas, en el ámbito nacional, de toda la materia relacionada con la navegación fluvial y las actividades portuarias fluviales.

En el párrafo de la norma, se precisa que «la vigilancia y control que realiza el Ministerio de Transporte a través de las inspecciones fluviales hace alusión al control de la navegación, las condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y aptitud de la tripulación [...]» [énfasis propio].

Para la mejor comprensión de este asunto, vale la pena aclarar algunos conceptos propios de la navegación fluvial, contenidos en el artículo 4 de la Ley 1242 de 2008, tales como:

- **Actividad portuaria fluvial.** Se consideran actividades portuarias fluviales la construcción, mantenimiento, rehabilitación, operación y administración de puertos, terminales portuarios, muelles, embarcaderos, ubicados en las vías fluviales.

- **Agente Fluvial.** Es la persona natural o jurídica que, respecto de las embarcaciones fluviales, tiene las atribuciones, funciones y responsabilidades establecidas en los artículos 1489 a 1494 del Código de Comercio.

[...]

- **Atracar.** Maniobra consistente en amarrar una embarcación a un muelle o embarcadero.

- **Autoridad fluvial.** Es la entidad o el funcionario público a quien de conformidad con la ley o las normas vigentes, corresponde la organización y control de la navegación fluvial.

[...]

- **Navegación fluvial.** Acción de viajar por vías fluviales en una embarcación fluvial.

---

<sup>61</sup> Modificado por el artículo 113 del Decreto Ley 2106 de 2019 «[p]or el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública».

- **Navegabilidad.** Es la idoneidad técnica de una embarcación fluvial, incluido el equipo de navegación propiamente dicho y el destinado al manejo y conservación de los pasajeros, semovientes y/o de la carga así como la preparación del capitán y la tripulación, que permita ejecutar actividades de navegación fluvial en condiciones de eficacia y seguridad.

Finalmente, el Decreto 87 de 2011, «[p]or el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias», dispuso, en su artículo 1<sup>62</sup>, que este organismo tiene, como uno de sus objetivos, la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito, infraestructura y regulación técnica en materia fluvial. Y determinó que tendría las siguientes funciones:

**ARTÍCULO 2o. FUNCIONES.** Corresponde al Ministerio de Transporte cumplir, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998<sup>63</sup>, las siguientes:

[...]

2.4. Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

[...]

2.7. Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.

[...]

## Conclusiones

De todo lo anterior, se desprende que el Ministerio de Transporte es la autoridad nacional en materia de navegación fluvial, teniendo en cuenta que es el competente para: *i)* definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de las políticas relacionadas con la navegación y las actividades portuarias; *ii)* formular la regulación técnica, respecto del tránsito y transporte; *iii)* fijar la política, los planes y los programas en torno

---

<sup>62</sup> **ARTÍCULO 1o. OBJETIVO.** El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

<sup>63</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. En su artículo 59 describe las funciones que corresponden a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales.

de la seguridad en el transporte, y a la construcción y conservación de su infraestructura, y iv) a través de las inspecciones fluviales, vigilar y controlar la navegación, las condiciones técnicas, la seguridad de las embarcaciones y la aptitud de la tripulación.

Cormagdalena, por su parte, es la que coordina y supervisa el ordenamiento hidrológico y el manejo integral del río Magdalena, ya que es la encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y los demás recursos naturales renovables de su cuenca, esto último, en coordinación con las demás corporaciones autónomas regionales que tienen jurisdicción territorial en esta cuenca. En esa medida, resulta evidente que Cormagdalena es la entidad encargada de la navegación fluvial y a la actividad portuaria que se desarrollan en el río Magdalena, pues la propia Constitución le asignó, entre sus objetivos y funciones misionales, la de recuperar la navegación y la actividad portuaria en este corredor fluvial, así como encargarse de la adecuación y conservación de las tierras (ribereñas).

## **5.2 Autoridad competente para verificar presuntos daños causados a las laderas del río Magdalena y predios aledaños, con ocasión de actividades de amarre de embarcaciones en las riberas del río y la navegación de tales artefactos**

El artículo 2.º de la Ley 161 de 1994, ya citado, que, como se indicó, reitera lo previsto en el artículo 331 superior, dispone que Cormagdalena tiene a cargo la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, así como la preservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, entre otras funciones.

Además, el artículo 3.º de la misma legislación, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2065 de 2020, establece que dicha corporación tiene jurisdicción en el territorio de los municipios ribereños del río Magdalena, y el artículo 4.º, transcrito atrás, hace referencia a que dicha corporación está facultada para coordinar y supervisar el ordenamiento hidrológico y el manejo integral del río Magdalena<sup>64</sup>. La primera de las normas en mención dice:

**ARTÍCULO 3o. JURISDICCIÓN.** La Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) tendrá jurisdicción en el territorio de los municipios ribereños del río Magdalena, desde su nacimiento en el Macizo colombiano, en la colindancia de los departamentos de Huila y Cauca, jurisdicción de los municipios de San Agustín y San Sebastián respectivamente, hasta su desembocadura en Barranquea [sic]

---

<sup>64</sup> De conformidad con el Decreto 1640 de 2012, artículo 18 (compilado en el Decreto 1076 de 2015)<sup>64</sup>, el Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica – POMCA, es:

**Artículo 18. Plan de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica.** Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

y Cartagena. Así mismo, su jurisdicción incluirá los municipios ribereños del Canal del Dique y comprenderá además los municipios de [...]

[...] [Se resalta].

También, el artículo 6.º de la citada ley enumera, entre las funciones y facultades de Cormagdalena, aparte de las señaladas previamente<sup>65</sup>, las siguientes:

**ARTÍCULO 6o. FUNCIONES Y FACULTADES.** La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, tendrá las siguientes funciones y facultades:

[...]

17. Imponer las sanciones y multas por violaciones a la normatividad, conforme a la ley o los reglamentos.

18. Asesorar, armonizar y coordinar las actividades, desde todas las entidades públicas y privadas, que incidan en el comportamiento hidrológico de la cuenca. [...] [Énfasis añadido].

Igualmente, el artículo 85 la Ley 1242 de 2008 señala que «la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, le presentará al Ministerio de Transporte de acuerdo con sus competencias el Plan de Acción y el Plan de Expansión Portuaria de que trata este artículo sobre la red fluvial de su competencia»<sup>66</sup>.

Además, en este punto, cabe resaltar que los artículos 9 y 14 de la Ley 1242 de 2008, determinan lo siguiente:

**ARTÍCULO 9.** [...] con fundamento en los artículos 63 de la Constitución y 83, del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, se declara como bien de uso público, y como tal inalienable, imprescriptible e inembargable, una franja de terreno que se extiende treinta (30) metros por cada lado del cauce, medidos a partir de la línea en que las aguas alcancen su mayor incremento.[...]

**ARTÍCULO 14.** Tanto las vías fluviales como sus riberas son bienes de uso público; por lo cual son de libre acceso para los navegantes y sus embarcaciones, salvo los derechos para su uso otorgados por las autoridades competentes. Los dueños de los predios colindantes con las riberas de las vías fluviales están obligados a dejar libre el espacio necesario para la navegación y flote a la sirga y permitirán que los navegantes saquen sus embarcaciones a tierra y las aseguren a los árboles.

## Conclusiones

---

<sup>65</sup> Las previstas en los numerales 8, 10, 14 y 19,

<sup>66</sup> Según el mismo artículo, el Plan de Acción Fluvial establecerá la estrategia de desarrollo de las vías fluviales de la Nación y de las actividades fluviales, en el largo, mediano y corto plazo.

En atención a lo expuesto, se concluye que, Cormagdalena es la entidad competente para el manejo integral del río Magdalena, específicamente, lo que implica ocuparse del ordenamiento hidrológico y la navegación.

En desarrollo de esta función, tiene facultades para construir directamente, o en asocio con terceros, la infraestructura requerida para la navegación y la actividad portuaria, o autorizar a otros su construcción; hacer los trabajos y tomar las medidas que se requieran para proteger las orillas del río, incluyendo la compra o expropiación de predios, y ejercer atribuciones investigativas y sancionatorias contra aquellos que incumplan la normatividad ambiental y las demás disposiciones aplicables (salvo las normas técnicas y los reglamentos de transporte).

En consecuencia, ante la eventual causación de daños al río o a fundos rurales, por el tránsito y amarre de los remolcadores fluviales que navegan el río Magdalena, la Sala considera que Cormagdalena es la autoridad competente adoptar las decisiones que correspondan, teniendo en cuenta las facultades y atribuciones que le han sido otorgadas específicamente.

## 6. Análisis del caso concreto

En razón de las consideraciones fácticas y jurídicas estudiadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado procederá a analizar, una a una, las peticiones elevadas por la señora María Cristina Moreno Rodríguez, el 21 de abril de 2022, para establecer cuál es la autoridad competente para responderlas de fondo, de manera clara, precisa y congruente, por las autoridades competentes, tal como se indica a continuación.

**Petición 1:** «Se proceda a tomar medidas idóneas para que los remolcadores dejen de amarrarse frente a mi finca<sup>67</sup>, y así mismo se cambie la ruta para que no continúe llevando el río mi finca, a causa de las olas que genera los remolcadores»

Frente a esta petición, la Sala encuentra que la competencia para dar respuesta recae en Cormagdalena, de acuerdo con sus competencias y funciones<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Cabe aclarar que, según el concepto técnico de la Corporación Autónoma Regional de Santander, citado anteriormente, el predio de la peticionaria se encuentra ubicado en una isla, denominada «isla Guayabo». Por lo tanto, podría tratarse de un bien de uso público.

<sup>68</sup> Con base en lo dispuesto por los artículos 4, 5, 6, 11 y 35 de la Ley 1242 de 2008 y el artículo 2, numerales 2.4 y 2.7, del Decreto 0087 de 2011; así como en los artículos 331 de la Constitución, y 2, 4, 6 y 20 de la Ley 161 de 1994, respectivamente, cuyos contenidos fueron citados.

Lo anterior, porque la corporación se encarga del *manejo integral* del río Magdalena, para lograr, entre otros fines, la recuperación de la navegación y la actividad portuaria en ese cuerpo de agua y ejerce las funciones que correspondían a las anteriores Dirección General de Navegación y Puertos e Intendencias Fluviales del Ministerio de Transporte, para los efectos de la navegación y la actividad portuaria en la totalidad del río y sus conexiones fluviales, como se desprende del numeral 10, del artículo 6 de la Ley 161 de 1994.

En este punto, es preciso señalar que, el Ministerio de Transporte establece la política pública en materia fluvial, en todo el país, vigila y controla la navegación, las condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y la aptitud de la tripulación. Lo anterior incluye la coordinación y el señalamiento de los lugares de atraque y amarre de las embarcaciones de los usuarios de los puertos, tal como lo señala el artículo 35 de la Ley 1242 de 2008. Por lo cual, al tratarse, en este caso, del atraque y amarre de remolcadores fluviales a orillas del río Magdalena, donde no hay infraestructura portuaria, según lo expuesto por la peticionaria, la citada norma no resulta aplicable.

**Petición 2:** «Se me genere una indemnización por el daño causado y si no quieren dejar de pasar por mi finca entonces que me la compren para yo irme de ese lugar porque es lo único que tengo con mi familia»

En este caso, la Sala advierte que la competencia para dar respuesta también recae en Cormagdalena, de acuerdo con sus funciones y competencias<sup>69</sup>.

En efecto, esta petición se desprende de la primera, en el sentido de que la autoridad competente para regular la navegación y las actividades que de ella se derivan, como el amarre de embarcaciones y el tránsito de las mismas en el cauce del río Magdalena, es la llamada a ofrecerle a la peticionaria una respuesta sobre la inquietud planteada.

Así entonces, es Cormagdalena la autoridad que tiene a su cargo la recuperación de la navegación y la actividad portuaria del río, tal como quedó expuesto, para lo cual debe hacer los trabajos y construir la infraestructura requerida, contratar a terceros o autorizarlos para que lo hagan; adoptar el ordenamiento de la cuenca del río Magdalena; realizar la coordinación y la supervisión del componente hidrológico; velar por la conservación y la adecuación de las tierras ribereñas y, en últimas, hacerse cargo del manejo integral del río. Además, puede adquirir bienes inmuebles para el cumplimiento de sus funciones.

**Petición 3:** «Ordene y programe una comisión de verificación, para que se mire el daño causado en las laderas del río».

---

<sup>69</sup> Con base en lo dispuesto, por un lado, por los artículos 11 y 86 de la Ley 1242 de 2008, y, por el otro, en los artículos 4, 5, 6, 11 y 35 de la Ley 1242 de 2008 y el artículo 2, numerales 2.4 y 2.7 del Decreto 0087 de 2011; así como en los artículos 331 de la Constitución, y 2, 3, 4 y 6, 14,17,18 y 20 de la Ley 161 de 1994, respectivamente, antes referenciados.

Respecto de esta petición, la competencia le será asignada a Cormagdalena. Al respecto, es necesario recordar, en principio, que, según lo dispuesto por los artículo 9 y 14 de la Ley 1242 de 2008, la franja de terreno equivalente a treinta (30) metros, por cada lado, desde el cauce del río, en este caso el Magdalena, es considerada un bien de uso público, por lo cual es de libre acceso para los navegantes y sus embarcaciones.

Entonces, revisado lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.º de la Ley 161 de 1994, Cormagdalena es la autoridad encargada, en forma general, del ordenamiento de la cuenca del río, lo que incluye facultades para coordinar y supervisar el ordenamiento hidrológico y el manejo integral de este cuerpo de agua.

Lo anterior se traduce en la «planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico»<sup>70</sup>.

Aparte de lo expuesto, según el artículo 6.º, numeral 17, de la citada ley, Cormagdalena tiene la función de «[i]mponer las sanciones y multas por violaciones a la normatividad, conforme a la ley o los reglamentos». Lo anterior, sumado a que, según los artículo 2, 3 y 6, numerales 14 y 19, dicha corporación debe adoptar las disposiciones necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico de la cuenca del río Magdalena; elaborar los estudios y programas necesarios para la configuración o complementación de un plan general de ordenamiento y manejo integral de la cuenca; coordinar actividades que incidan en su comportamiento hidrológico; adoptar las disposiciones necesarias para preservar su equilibrio; promover el aprovechamiento sostenible, y promover o ejecutar proyectos de adecuación de tierras, avenamiento y control de inundaciones, entre otras.

En todo caso, se destaca que, Cormagdalena, de estimarlo necesario, en aras de emitir una respuesta más completa frente a la inquietud planteada, puede solicitar la colaboración de otras corporaciones autónomas regionales, que tengan competencia territorial sobre la zona afectada<sup>71</sup>.

**Petición 4:** «Se informe que programas se tienen programado para ayudar a la vereda Betel que a causa de los remolcadores tuvieron que mover todo el caserío»

---

<sup>70</sup> De conformidad con el artículo 18 del Decreto 1640 de 2012 (subrogado por el Decreto 1076 de 2015), por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

<sup>71</sup> De acuerdo con los principios generales ambientales, establecidos en el artículo 1º. de la Ley 99 de 1993 «por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones».



En cuanto a esta petición, la Sala considera que la competencia para responderla es de Cormagdalena, como pasa a explicarse.

Cormagdalena es la entidad competente para formular y adoptar medidas sobre el río Magdalena, relacionadas con la navegación, la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, como con el aprovechamiento y la preservación del ambiente (artículo 331, Constitución Política). A su vez, es la encargada del ordenamiento de la cuenca del río y, en esa línea, está investida de las facultades para coordinar y supervisar el ordenamiento hidrológico y el manejo integral del mismo (artículo 4.º de la Ley 161 de 1994), sumado a sus funciones de promover o ejecutar proyectos de adecuación de tierras y control de inundaciones (artículos 6 y 8 de la Ley 161 de 1994); así como de presentar al Ministerio de Transporte los planes de acción y expansión portuaria sobre la red fluvial de su competencia (artículo 85, inciso 3 de la Ley 1242 de 2008).

Además, la Sala reitera que Cormagdalena puede dar una respuesta más completa, acudiendo a la colaboración interinstitucional de las entidades territoriales involucradas, según se requiera.

**Petición 5:** «Se me informe cual es el plan de contingencia inmediata que tomara la entidad»

En lo que concierne a esta petición, estrechamente relacionada con la anterior, la competencia le será asignada a Cormagdalena, por ser la entidad encargada de preservar el río y su medio ambiente y demás funciones derivadas de ello, conforme a lo que se ha explicado.

**Petición 6:** «Se comunique a la entidad supervisora del medio ambiente de competencia para que proceda a iniciar una investigación [sic] que se están ocasionando al río ante el acelere del desbordamiento de las tierras»

En este punto, es importante reiterar que Cormagdalena no dio una respuesta a la petición presentada, pues no precisó a la solicitante si daría traslado a la entidad competente para que se evaluara si había lugar a una investigación, con el fin de establecer los presuntos daños medioambientales ocasionados al río.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CBS)<sup>72</sup>, en un comienzo, informó a la Sala que, con el fin de constatar posibles afecciones ambientales en su jurisdicción, había emitido el Auto 237 del 18 de abril de 2023, a través del cual ordenó una «visita de inspección ocular» al inmueble de la peticionaria. Posteriormente, el 24 de julio de 2023, indicó que, llevada a cabo esa diligencia, «[...] de acuerdo a la consulta Catastral IGAC (Observar anexo) el área objeto de la queja no corresponde a la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar -CSB, pertenece al municipio de Puerto Wilches Santander. No es de nuestra competencia. [...]».

En consecuencia, a través del Auto de 22 de septiembre de 2023, la consejera ponente ordenó vincular al presente conflicto a la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS).

No obstante, esta última autoridad señaló que procedió a descargar el polígono del predio denominado «isla Guayabo», en la plataforma del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; que traslapó dicho polígono con los datos de los límites de las autoridades ambientales que se encuentran en el Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), y que, con base en estos datos, concluyó que el predio afectado se encuentra en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), pues hace parte del municipio de Simití, departamento de Bolívar<sup>73</sup>, por lo cual no es de su resorte.

En el caso que nos ocupa, la Sala observa que el principal motivo de discrepancia entre las referidas corporaciones radica en la ubicación precisa de la finca de la peticionaria. No obstante, el tenor literal de la petición, se reitera, es que «se comunique a la entidad supervisora del medio ambiente de competencia para que proceda a iniciar una investigación [sic] que se están ocasionando al río ante el acelere del desbordamiento de las tierras», por lo que la misma no sólo recae sobre el predio de la señora Moreno Rodríguez, sino también sobre aquellos inmuebles adyacentes, que, según lo indica en su solicitud, se encuentran ubicados en «[...] la vereda BETEL CORREGIMIENTO DEL GARZAL MUNICIPIO DE SIMITI BOLIVAR [...]», delimitando así la zona que, en su criterio, está siendo afectada por el «debordamiento de las tierras». En consecuencia, la Sala declarará que la competencia para resolver la petición 6 es de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB).

Lo anterior, teniendo en cuenta, en primer lugar, que las corporaciones autónomas regionales, según lo establecido por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993<sup>74</sup>, son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que, por sus

---

<sup>72</sup> Expediente digital, archivo 68.

<sup>73</sup> Expediente digital, archivos 99 y 100.

<sup>74</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».

características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema, o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Estas autoridades están encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como de favorecer su desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>75</sup>. Y, en segundo lugar, que la jurisdicción de la CSB comprende, como su nombre lo indica, la zona sur del departamento de Bolívar, que incluye 25 municipios, entre los que se encuentra el de Simití<sup>76</sup>.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

### **RESUELVE:**

**PRIMERO. DECLARAR** competente a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), para responder de fondo las **peticiones 1, 2, 3, 4 y 5**, presentadas por la señora María Cristina Moreno Rodríguez, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.

**SEGUNDO. REMITIR** esta decisión a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), para los efectos indicados en el numeral anterior.

**TERCERO. DECLARAR** competente a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), para responder de fondo la **petición 6**, presentada por la señora María Cristina Moreno Rodríguez, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**CUARTO. REMITIR** esta decisión a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), para los efectos indicados en el numeral anterior.

**QUINTO. RECONOCER** personería jurídica al abogado Ricardo Elías Echeverry Vargas, como apoderado del Ministerio de Transporte, en los términos del poder conferido y los documentos anexos que obran en el expediente.

**SEXTO. COMUNICAR** la presente decisión a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena); al Ministerio de Transporte y a su apoderado; a la Dirección General Marítima (Dimar); a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CBS); a la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS); al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga; al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de

---

<sup>75</sup> Todas las corporaciones autónomas regionales (incluyendo la CSB) son autoridades del orden nacional. Así se deriva de la Ley 99 de 1993.

<sup>76</sup> Artículo 33 de la Ley 99 de 1991.

Barrancabemeja; a la Personería municipal de Simití (Bolívar); a la Defensoría del Pueblo (oficina con jurisdicción sobre el municipio de Simití); a la Gobernación del departamento de Bolívar; a la Alcaldía de Simití, y a la señora María Cristina Moreno Rodríguez.

**SÉPTIMO. ADVERTIR** que los términos legales a los que esté sujeta la actuación administrativa de la referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en el cual se comunique la presente decisión.

**OCTAVO. ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, según lo dispone expresamente el inciso 3.º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**Comuníquese y cúmplase.**

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala

**CONSTANCIA:** La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.