



Al responder por favor citese este número **13002022E2010136**
Fecha Radicado: **2022-09-12 10:54:24**
Codigo de Verificación: **44aff** Folios: **9**
Radicador: **Ventanilla Minambiente** Anexos: **0**
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Bogotá, D. C.

Señor

GERMAN ANTONIO ANDRADE CATAÑO

Correo electrónico: g.er.andrade@hotmail.com

Ciudad

Asunto: Respuesta a su solicitud de concepto jurídico relacionado con la normativa de protección a los denominados meandros o brazos muertos. Radicado MADS 2022E1029143.

Respetado Sr. Andrade:

En atención a su solicitud de concepto jurídico con número de radicado citado en la referencia, la cual se detallará más adelante, nos permitimos dar contestación en los siguientes términos:

I. Consideraciones del Ministerio.

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido por la Ley 1755 de 2015, la Ley 99 de 1993¹, el Decreto 3570 de 2011 y el artículo 1.1.1.1.1 del Título 1, Parte 1, del Libro 1 del Decreto 1076 de 2015, **la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.**

¹ El Ministerio de Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue creado mediante la expedición de la Ley 99 de 1993 como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargados de impulsar y definir, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación.

De esta manera, la referida ley determinó en su artículo 5° las funciones que le corresponden al Ministerio. De otra parte, el Decreto 3570 de 2011, modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y lo integró al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De esta manera, se asignaron en el artículo segundo funciones específicas y la distribución de estas al interior de la Entidad.



I. Recuento normativo.

Sea lo primero, recordar que de acuerdo con el **Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente** -Decreto 2811 de 1974, sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles del Estado², en igual sentido, el artículo 132 del decreto en cita establece lo siguiente:

“sin permiso, no se podrán alterar los cauces, ni el régimen y la calidad de las aguas ni interferir en su uso legítimo.

Se negará el permiso cuando la obra implique peligro para la colectividad o para los recursos naturales, la seguridad interior o exterior o la soberanía Nacional”.

Por lo anterior, el artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015 reglamentó las intervenciones como *Rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madre viejas*; como una actividad sometida al régimen de licenciamiento ambiental, siendo la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA y las Corporaciones Autónomas Regionales, las únicas facultadas por la ley para otorgar la licencia ambiental en estos casos.

A fin de llegar a un mayor entendimiento del régimen legal aplicable al caso bajo estudio, es importante sentar las siguientes definiciones:

Humedal: "...son humedales aquellas extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros". (Fide Scott y Carbonell 1986).

Meandro: Nombre que se le da a las curvas que tiene un río; estas se dan de forma natural³.

Madre viejas: Han sido definidas por Patiño y Sierra (1979 en Ramírez et al 2000) como “un cuerpo de agua quieta, que se ha formado por una planicie del valle, como resultado de un corte hecho por el río en alguno de los meandros o curvas cerradas”. “Debido a que el tramo del cauce que queda separado de la corriente tiene la forma de herradura o medialuna es alimentada generalmente en las épocas de mayor pluviosidad por aguas superficiales del río, otros drenajes y por nivel freático. Desde el punto de vista geomorfológico, las madre viejas son depósitos aluviales correspondientes a cauces antiguos abandonados y tapones arcillosos. Los cauces abandonados son antiguos lechos del río Cauca y los tapones arcillosos se forman a las entradas y salidas de las madre viejas aislándolas del río. (CVC-Universidad del Valle 2001).

² Artículo 677 del Código Civil: Con excepción de las aguas que nacen y mueren en una sola heredad, sin embargo, en estos casos el artículo 82 del Decreto 2811 de 1974, establece que el dominio privado de las aguas por ministerio de la Ley se extingue por no utilizarlas dentro de tres años continuos.

³ Consulta en línea: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Cartilla-CUENCA-Nov-2012-paginas_web.pdf



Ecológicamente las madre viejas son humedales y hacen parte del Complejo Hidrológico del Valle Geográfico, almacenando excedentes y drenando hacia él en épocas de estiaje y contribuyendo así a mantener su caudal” (Salcedo, Gómez y Fernández 1991), son hábitat de importantes grupos de mamíferos, aves, reptiles y anfibios, muchos de ellos endémicos. La transformación o evolución en el tiempo de una madre vieja desde su nacimiento o formación, a través de diferentes estados ecosistémicos es natural, pero puede ser modificada o acelerada por acciones antropogénicas introduciendo al sistema además agentes de contaminación, especies nuevas, etc”⁴.

Por lo anterior, el régimen aplicable a los denominados meandros o madre viejas, será el mismo aplicable a los humedales.

II. Respuesta al interrogante planteado por el peticionario.

A continuación, se transcribe el texto de sus preguntas:

“1. Que IMPORTANCIA o que PESO ECOLÓGICO puede tener un MEANDRO o un BRAZO MUERTO Antiguo Cauce de un RIO donde HABITAN más de 122 especies de AVES y más de 15 especies de MAMÍFEROS entre otras especies”.

Respuesta: tal como se mencionó en el acápite anterior, los meandros, madre viejas o brazos muertos, técnicamente son considerados como humedales, en este sentido le son aplicables todas las disposiciones que regulan el uso y manejo de los mencionados ecosistemas estratégicos.

La Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, resalta la importancia de los ecosistemas de humedal en los siguientes términos: **“Los humedales son un elemento vital dentro del amplio mosaico de ecosistemas con que cuenta el país y se constituyen, por su oferta de bienes y prestación de servicios ambientales, en un renglón importante de la economía nacional, regional y local. Dentro del ciclo hidrológico juegan un rol crítico en el mantenimiento de la salud y regulación hídrica de las cuencas hidrográficas, estuarios y las aguas costeras, desarrollando, entre otras, funciones de mitigación de impactos por inundaciones, absorción de contaminantes, retención de sedimentos, recarga de acuíferos y proveyendo hábitats para animales y plantas, incluyendo un número representativo de especies amenazadas y en vías de extinción”⁵.**

(...) **“Colombia presenta cerca de 20.000.000 de hectáreas de humedales representados por ciénagas, pantanos y turberas, madre viejas, lagunas, sabanas y bosques inundados, los cuales proveen múltiples bienes y servicios para el desarrollo de las actividades económicas, así como a las comunidades locales. Sin embargo, y a pesar del creciente entendimiento sobre sus valores, atributos**

⁴ Aparte tomado del Plan de Manejo Integral de Las Madre viejas la Trozada, Bocas de Tuluá, Madrigal, La Herradura y Cementerio” y Contrato de consultoría No 0139. CVC-Fundación Natura.



y funciones, los humedales son en la actualidad uno de los ecosistemas más amenazados por diferentes actividades antrópicas y, en donde estos ecosistemas fueron o son representativos, están siendo destruidos y/o alterados sin tener en cuenta que los impactos ambientales derivados de esta intervención pueden tener efectos de largo plazo que afecten la calidad de vida de la población y del ambiente en general. Uno de los principales factores de riesgo es la ignorancia que aún hoy en día existe sobre la importancia de sus valores, atributos y funciones. Como resultado, estos ecosistemas presentan fuertes procesos de deterioro por diversos factores como agricultura intensiva, urbanización, contaminación y otras formas de intervención en el sistema ecológico e hidrológico. Así mismo, la falta de una planificación adecuada y la utilización de técnicas inapropiadas de manejo ha repercutido también en la afectación a estos sistemas”.

“2. Un PARTICULAR puede APODERARSE o INCORPORAR un MEANDRO o un BRAZO MUERTO Antiguo Cauce de un RIO, a un predio privado. ¿SI o NO y POR QUÉ?”

Respuesta: para responder a este interrogante, nos remitiremos al artículo 81 del Decreto 2811 de 1974, el cual cita el artículo 677 del código civil, que a su vez establece **que los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son de propiedad de la Nación**, con excepción de aquellos que nacen y mueren dentro de una misma heredad, en este último caso se considera que pertenecen a los dueños de la heredad y se extingue por no utilizarlas, veamos:

“ARTÍCULO 81.- De acuerdo con el artículo 677 del Código Civil, se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad.

ARTÍCULO 82.- El dominio privado de las aguas se extingue por ministerio de la ley por no utilizarlas durante tres años continuos a partir de la vigencia de este Código, salvo fuerza mayor.

Para declarar la extinción se requerirá decisión administrativa sujeta a los recursos contencioso administrativos previstos por la ley”.

Sin embargo, esta es la única excepción que existe con respecto al recurso hídrico, por lo demás, las aguas que corren por cauces naturales son de propiedad de la nación, por tal motivo, el ordenamiento jurídico ambiental ha dispuesto un régimen de prohibiciones tendientes a evitar su uso ilegítimo. Entre otras, el Decreto 1076 de 2015⁶, reglamentó las intervenciones que se consideran alteración de cauces sujetas a licencia ambiental y por tanto el interesado deberá solicitar **licencia ambiental**, a la autoridad ambiental competente, cuando requiera realizar la rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madre viejas, adicionalmente, encontramos otras figuras de protección al recurso hídrico, como lo

⁶ Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



son el **permiso de vertimientos o el permiso de ocupación de cauce**, Quiere decir lo anterior que sin permiso no se puede alterar el régimen y calidad de las aguas.

“3. Como se debe DELIMITAR un MEANDRO o un BRAZO MUERTO Antiguo Cauce de un RIO para CONSERVARLO y PROTEGERLO

Respuesta: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° del Decreto-Ley 3570 de 2011, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables: orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio; definir las políticas y regulaciones a las que sujetaran la recuperación, conservación protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación.

En línea con las funciones que se desprenden de esta misión, esta Cartera ministerial ha formulado políticas de carácter nacional que constituyen las bases y lineamientos para que las autoridades ambientales, los entes territoriales y otras instituciones con responsabilidad en el manejo y protección del medio ambiente, desarrollen los instrumentos y acciones necesarios para promover el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables en sus respectivas jurisdicciones⁷

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004⁸ a través de la cual se establecieron los lineamientos a tener en cuenta por parte de las autoridades competentes⁹, al momento de realizar: (i) la delimitación, (ii) la caracterización, (iii) la zonificación; (iv) la determinación del manejo y régimen de usos; así como, (v) la administración; tanto de los humedales prioritarios para el país, como los susceptibles de ser catalogados como humedales RAMSAR de importancia internacional.¹⁰

⁷ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° del Decreto-Ley 3570 de 2011 le corresponde a este Ministerio como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que sujetaran la recuperación, conservación protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación.

En tal sentido, este Ministerio como parte de las medidas para propender por la conservación y el uso sostenible de los humedales, formuló la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia en el 2002, la cual se basa en principios instaurados en la Constitución Política, las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993 y en la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Ramsar, con la finalidad de promover a través de sus objetivos y acciones planteadas el uso sostenible, la conservación y la recuperación de los humedales del país en los ámbitos nacional, regional y local.

⁸ “Por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar”. **Modificada por la Resolución 1128 de 2006, publicada en el Diario Oficial No. 46.305 de 20 de junio de 2006, 'Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004 y se dictan otras disposiciones'.**

⁹ El artículo 4 de dicha resolución 157 de 2004, se establece que son Autoridades Ambientales Competentes la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales, Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades Ambientales Distritales a que se refiere la Ley 768 de 2002.

¹⁰ En esta resolución se establece particularmente que, compete a las Corporaciones Autónomas la elaboración de los planes de manejo ambiental a partir de la delimitación, caracterización y zonificación; para de esta manera contar con la información suficiente que les



De igual manera, acorde con lo establecido en el artículo 5 de la mencionada resolución 157, este Ministerio a través de la Resolución 196 del 1 de febrero de 2006¹¹, expidió la “*Guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia*”, en la cual se estableció el procedimiento para la identificación, caracterización y delimitación de humedales, como base para la elaboración de los planes de manejo acogiendo lo previsto en la Ley 357 de 1997 “*Por medio de la cual se aprueba la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).*”

Con posterioridad se expidió la **Resolución 1128 de 2006** “*Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004 y se dictan otras disposiciones.*”, publicada en el Diario Oficial No. 46.305 del 20 de junio de 2006; la cual en sus artículos 2, 3 y 4 de la parte resolutive, estableció:

“Artículo 2°. *El artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004, quedará así:*

“Artículo 12. *Aprobación del Plan de Manejo. El Plan de Manejo del Humedal elaborado con base en la guía técnica a que se refiere la presente Resolución, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.*

Parágrafo 1°. *En el caso de la UAESPNN, el Plan de Manejo será aprobado por la Dirección General de la Unidad.*

Parágrafo 2°. *Cuando un humedal comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Plan de Manejo, será aprobado por la respectiva comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002”.*

Artículo 3°. *Las modificaciones o ajustes a los Planes de Manejo de los Páramos y Humedales, serán de competencia de la autoridad ambiental o comisión conjunta, según el caso.*

Artículo 4°. *Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el párrafo segundo del artículo 8° de la Resolución 0839 de 2003.”*

Teniendo en cuenta además de la normativa ambiental previamente citada, lo previsto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en donde se definen, las determinantes de los planes de ordenamiento territorial, y se establece que, para la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial,

permita definir qué medidas de manejo se deben tomar, teniendo en cuenta la participación de los distintos interesados, de tal manera que se pueda garantizar el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica.

¹¹ Modificada parcialmente por la Resolución 1128 de 2006 como se indicará más adelante.



los Municipios y Distritos deberán tener en cuenta las determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en los siguientes términos:

1. *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

A estas determinantes, podemos sumar la ronda hídrica, que se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental; de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.3.2.3A.1. del Decreto 1076 de 2015¹².

¹² Artículo 1 del **Decreto 2245 de 2017** "Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas"



En orden al análisis normativo anterior, las autoridades ambientales regionales o distritales pueden delimitar humedales y concertar con los municipios para incorporarlos en los POT, PBOT o instrumentos de uso del suelo.

4. Que *NORMAS* o que *LEYES* protegen un *MEANDRO* o un *BRAZO MUERTO* Antigo Cauce de un *RIO*”.

Respuesta: frente a la declaratoria de humedales continentales, esta deberá efectuarse a la luz de la regulación descrita en la repuesta anterior, no obstante, en el evento en el que, durante la respectiva caracterización, zonificación y establecimiento del plan de manejo ambiental, se verifique que se cumplen los parámetros, lineamientos y sobre todo, los objetivos de conservación contenidos tanto en el Decreto 2372 de 2010 “por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones” compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 1076 de 2015), como en la Resolución 1125 del 11 de mayo de 2015 que establece la Ruta Declaratoria de Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, deberá procederse, de considerarse pertinente, a gestionar la declaratoria de la figura o categoría de manejo indicada si a ello hubiere lugar.

En todo caso, en el evento en el que la autoridad ambiental que realiza la caracterización, zonificación y plan de manejo contemplada en la regulación relativa a la declaratoria de humedales, determine que de acuerdo a las características y el cumplimiento de los objetivos de conservación identificados en el área, no es dicha autoridad la competente para declarar esta nueva categoría, deberá remitir a la autoridad que bajo los parámetros de caracterización del área sea la competente, para que sea esta última la que evalúe, la pertinencia o no de la correspondiente propuesta y proceda, de considerarlo procedente, a la declaratoria como “*categoría o figura de manejo de las previstas en la legislación ambiental vigente*” de conformidad, como se dijo en líneas anteriores, con lo establecido en el Decreto 2372 de 2010 y la Resolución 1125 del 11 de mayo de 2015, contentiva de la Ruta Declaratoria de Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Ruta declaratoria de Áreas Protegidas hace parte de las estrategias más importantes para conservar la biodiversidad in situ, pues permite asegurar la conservación de los valores naturales, culturales, de servicios ecosistémicos y desarrolla uno de los compromisos del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual indica, que se debe: (i) establecer un sistema de áreas protegidas, (ii) promover la protección de ecosistemas de hábitats naturales; y, (iii) promover el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales. Dicho documento guía desarrolla las fases, los procedimientos y criterios básicos para la elaboración de los estudios técnicos, sociales y



ambientales que soporten la declaratoria, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 2.2.2.1.5.1 y 2.2.2.1.5.3 del Decreto 1076 de 2015.

Esperamos con lo anterior, haber despachado satisfactoriamente su consulta.

Cordialmente,

SARA INES CERVANTES MARTINEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Myriam Amparo Andrade

Elaboró: Paula Gálvez – Contratista Oficina Asesora Jurídica