

## ARTÍCULO DE DIVULGACIÓN

# Alcance de la Ley 2376 de 2024: brechas de implementación en la Ciénaga de Mallorquín

*Scope of Law 2376 of 2024: Implementation  
Gaps in the Ciénaga de Mallorquín*

**Wainy Gutiérrez Ardila**

Programa de Derecho, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia  
ardilaw@uninorte.edu.co

**José Francisco Vergara Ariza**

Programa de Derecho, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia  
jarizaf@uninorte.edu.co

---

## RESUMEN

Este artículo analiza hasta qué punto la Ley 2376 de 2024, que protege el sistema cenagoso de la Ciénaga de Mallorquín (humedal estratégico del Caribe colombiano), tiene validez jurídica. Se contrasta el diseño institucional establecido por la ley con lo observado en campo en el ecoparque de los humedales, a partir de un análisis normativo y doctrinal. El texto afirma que la norma, a pesar de su ambición declarativa, enfrenta retos debido a una socialización insuficiente, una débil articulación entre instituciones y la falta de jurisprudencia consolidada para guiar su aplicación, lo cual restringe su exigibilidad real.

## PALABRAS CLAVE

Política ambiental; biodiversidad; conservación de la naturaleza; participación comunitaria; humedales.<sup>1</sup>

## ABSTRACT

*This article analyses the extent to which Act 2376 of 2024, which protects the wetland system of the Ciénaga de Mallorquín (a strategic wetland of the Colombian Caribbean), is legally effective. The institutional design established by the Act is contrasted with field observations at the wetlands eco-park, based on a normative and doctrinal analysis. The article argues that, despite its declarative ambition, the Act faces challenges due to insufficient public outreach, weak inter-institutional coordination and the lack of consolidated case law to guide its application, all of which restrict its real enforceability.*

## KEYWORDS

*Environmental policy; biodiversity; nature conservation; community participation; wetlands.*

## DECLARACIÓN DEL ORIGEN DEL TEXTO

Artículo derivado de una investigación académica realizada en el marco del programa de Derecho de la Universidad del Norte.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ciénaga de Mallorquín constituye uno de los ecosistemas cenagosos más representativos del Caribe colombiano y un componente esencial de la conectividad hidrológica entre el río Magdalena, el mar Caribe y la ciudad de Barranquilla. No obstante, décadas de vertimientos, expansión urbana no planificada y deforestación de manglares han comprometido su equilibrio ecológico, situación documentada desde hace décadas por investigaciones previas sobre contaminación microbiológica, bioacumulación de metales pesados en especies ícticas, impactos de la urbanización aledaña y afectaciones socioambientales sobre las comunidades del corregimiento La Playa (Berrocal et al., 2018a, 2018b; Fuentes Gandara et al., 2018; Gutiérrez, 1986; Narváz González, 2023; Ospino Martínez, 2022; Vera y de la Rosa Muñoz, 2003).

Frente a este panorama, el Congreso de la República expidió la Ley 2376 de 2024<sup>2</sup>, mediante la cual declaró zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero al sistema cenagoso de la Zapatosa, la Ciénaga de Mallorquín y la Ciénaga de Zapayán, y estableció mecanismos de coordinación interinstitucional orientados a su conservación y aprovechamiento sostenible (Congreso de Colombia, 2024). La expedición de esta norma reabre una pregunta recurrente en el derecho ambiental colombiano: ¿en qué medida el reconocimiento legal de un ecosistema como zona de interés se traduce en mecanismos jurídicos efectivamente exigibles y no solo en una declaración de principios?

Este artículo se propone responder la siguiente pregunta: ¿cuál es el alcance jurídico real de la Ley 2376 de 2024 frente a las brechas de implementación que enfrenta la protección de la Ciénaga de Mallorquín? Para ello se analiza el contenido normativo e institucional de la ley, se examina su inserción dentro del bloque normativo ambiental colombiano —la Convención Ramsar, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015— y se contrasta ese diseño formal con evidencia empírica recogida en el Ecoparque Ciénaga de Mallorquín, referida al conocimiento de la norma por parte de visitantes, comerciantes y autoridades locales.

La justificación de este estudio se basa en que la efectividad del derecho ambiental no puede medirse solo por la validez formal de las regulaciones, sino también por su capacidad de producir conductas y estructuras institucionales verificables. El artículo está dividido en tres partes: en primer lugar, se reconstruye la genealogía normativa que precede a la Ley 2376 y se explica su contenido institucional; en segundo lugar, se advierte que no hay jurisprudencia consolidada para guiar su interpretación; por último, se compara ese marco con datos de campo para llegar a conclusiones sobre su alcance y sus líneas futuras de reflexión.

## 2. DESARROLLO TEMÁTICO

---

### 2.1 Genealogía normativa: de la Convención Ramsar a la Ley 2376 de 2024

La protección jurídica de los humedales colombianos se inscribe en una trayectoria normativa que antecede a la Ley 2376 por más de dos décadas. Colombia se vinculó a la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, conocida como Convención Ramsar, mediante la Ley 357 de 1997, cuya exequibilidad fue declarada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-582 de 1997. Ese fallo destacó que la conservación de los humedales de importancia internacional constituye un desarrollo directo del derecho constitucional a un ambiente sano y comprometió al Estado colombiano a delimitar y proteger los humedales de su territorio (Congreso de Colombia, 1997; Corte Constitucional de Colombia, 1997).

Un año antes, la Ley 99 de 1993 había creado el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizando institucionalmente la gestión de los recursos naturales bajo principios de desarrollo sostenible (Congreso de Colombia, 1993). Posteriormente, el Decreto 1076 de 2015 compiló y sistematizó la reglamentación ambiental vigente, consolidando el marco operativo del que hoy dependen entidades como el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales (Presidencia de la República de Colombia, 2015). La Ley 2376 de 2024 se inserta en esta trayectoria: no crea un régimen jurídico autónomo, sino que declara zonas de interés ambiental, turístico y ecológico —entre ellas la Ciénaga de Mallorquín— y activa, sobre esa base, los instrumentos institucionales ya existentes, en línea con la literatura jurídica sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (Sarmiento y Collart Dutilleul, 2019).

## 2.2 Contenido y alcance institucional de la Ley 2376

La Ley 2376 de 2024 declara zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero al sistema cenagoso de la Zapatosa, a la Ciénaga de Mallorquín, ubicada en el Distrito de Barranquilla, y a la Ciénaga de Zapayán. Sobre esa declaratoria, la norma autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a incluir estos ecosistemas en el inventario turístico nacional e impulsar proyectos de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo. Asimismo, ordena al Gobierno nacional realizar un monitoreo anual de la capacidad de carga de los ecosistemas cenagosos y garantizar la divulgación de los estudios técnicos correspondientes entre las entidades y comunidades asentadas en la zona de influencia (Congreso de Colombia, 2024).

La ley incluye, en el ámbito institucional, a los ministerios de Comercio, de Agricultura y del Medio Ambiente, así como a las gobernaciones de Magdalena, Cesar y Atlántico. También involucra a los distritos y municipios que forman parte del sistema cenagoso, todo ello según los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. Además, la norma contempla el fortalecimiento de las entidades de turismo comunitario como medio para conciliar el desarrollo económico local con la preservación ecológica. Por consiguiente, es una ley de tipo programático y declarativo: establece metas y asigna competencias, pero delega en actos administrativos futuros la determinación de los métodos específicos de exigibilidad y de los planes de gestión y normativas por sector.

## 2.3 El vacío jurisprudencial y sus implicaciones

A la fecha de elaboración de este artículo no se identifica jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional ni del Consejo de Estado que se haya pronunciado específicamente sobre la aplicación de la Ley 2376 de 2024 a la Ciénaga de Mallorquín<sup>3</sup>. Esta ausencia es explicable por la reciente expedición de la norma, pero no resulta jurídicamente neutra: mientras no exista control judicial sobre su cumplimiento, la exigibilidad de la ley depende casi exclusivamente de la voluntad administrativa de las entidades obligadas.

Un precedente análogo, aunque referido a otro ecosistema, permite dimensionar con mayor precisión el alcance potencial de la jurisdicción constitucional en este tipo de situaciones. En la Sentencia T-622 de 2016, la Corte Constitucional no solo reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, sino que también desarrolló criterios detallados para la protección de los ecosistemas y la garantía de la participación efectiva de las comunidades étnicas en la gestión ambiental (Corte

Constitucional de Colombia, 2016). Este fallo estableció, además, la obligación del Estado de crear estructuras institucionales específicas, como los guardianes del río, y definió mecanismos de seguimiento judicial para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas. Por tanto, la intervención del tribunal constitucional no se limitó a la protección declarativa, sino que operacionalizó principios constitucionales en acciones concretas aplicables por las entidades responsables. La ausencia, hasta la fecha, de una jurisprudencia semejante respecto de la Ciénaga de Mallorquín indica que este humedal continúa bajo un régimen jurídico predominantemente declarativo, careciendo, por ahora, de las directrices interpretativas y de los mecanismos coactivos que la Corte Constitucional ha dispuesto en casos como el del Atrato.

#### **2.4 De la norma a la práctica: evidencia desde el Ecoparque Ciénaga de Mallorquín**

Con el propósito de contrastar el diseño normativo con su aplicación efectiva, se realizó una observación de campo en el Ecoparque Ciénaga de Mallorquín, complementada con entrevistas semiestructuradas a trabajadores del parque, visitantes, comerciantes y autoridades ambientales<sup>4</sup>. La visita permitió constatar la presencia de guardabosques, guardias privados y policía ambiental encargados de controlar el ingreso de plásticos de un solo uso, en cumplimiento de la normativa vigente. Pese a estos controles, se registró la presencia de residuos sólidos, como botellas de plástico y de poliestireno, cuyo origen, según los agentes ambientales consultados, se asocia principalmente al arrastre de basura por la marea desde el río Magdalena y el mar Caribe hacia el interior del parque.

El hallazgo más relevante para efectos de este análisis fue el desconocimiento generalizado de la Ley 2376 entre los actores entrevistados: de los trabajadores y visitantes consultados, solo uno mostró familiaridad con la existencia y el contenido de la norma. Esta brecha de socialización contrasta con el mandato expreso de divulgación que la propia ley impone al Gobierno nacional. Las entrevistas también revelaron percepciones matizadas sobre el papel del ecoparque: mientras una residente local destacó su función pedagógica para sensibilizar a la comunidad sobre el valor del humedal, un visitante ocasional insistió en la necesidad de mayor vigilancia y educación ambiental para evitar que la afluencia turística termine afectando la biodiversidad que se busca proteger, una tensión ya documentada en estudios previos sobre la percepción comunitaria frente a las transformaciones paisajísticas del humedal (López Rojas y Mejía Turizo, 2022).

En el plano de las buenas prácticas, el propietario de un comercio autorizado dentro del parque, dedicado a la venta de productos derivados del coco, relató la realización de jornadas semanales de limpieza como parte de su operación, lo que ilustra que la sostenibilidad del ecoparque también depende de compromisos voluntarios que exceden el marco estrictamente normativo. Por su parte, un agente de la policía ambiental explicó que el ecoparque se divide en once etapas, de las cuales solo tres están habilitadas para el acceso público, como estrategia progresiva de conservación mientras avanzan los procesos de restauración de las etapas restantes.

## **2.5 Discusión: entre el diseño normativo ambicioso y la exigibilidad débil**

La distinción clásica entre la validez formal de una norma y su eficacia sociológica<sup>5</sup> resulta especialmente útil para interpretar el caso analizado. La Ley 2376 de 2024 es válida: fue expedida por el órgano competente y se inserta de manera coherente en el bloque normativo ambiental colombiano. Sin embargo, la evidencia de campo sugiere que su eficacia —su capacidad de modificar comportamientos y generar cumplimiento— es todavía limitada, en razón de al menos tres factores: la insuficiente divulgación de la norma entre la población directamente afectada; la ausencia de mecanismos de monitoreo público y de rendición de cuentas accesibles a la ciudadanía, prácticas que, cuando existen, el propio Ministerio de Ambiente ha documentado en otros contextos (Vallejo López, 2015); y la falta de un pronunciamiento judicial que precise las obligaciones exigibles a las entidades responsables.

Esta tensión no es exclusiva de la Ciénaga de Mallorquín. La literatura sobre conservación ambiental ha señalado que la protección efectiva de los ecosistemas depende tanto de la existencia de un marco jurídico adecuado como del fortalecimiento institucional y de la participación comunitaria en su implementación (Herrera et al., 2010; Palacios Anzules y Moreno Castro, 2022). De manera similar, los estudios sobre turismo sostenible advierten que la declaratoria de un territorio como destino ecoturístico solo genera beneficios ambientales netos cuando se acompaña de indicadores de seguimiento y de una planificación estratégica capaz de equilibrar el desarrollo económico con la capacidad de carga del ecosistema (Giraldo Uribe et al., 2020). La Ley 2376 recoge ambos propósitos en su articulado, pero su fase de implementación, según la evidencia recogida, aún no ha alcanzado ese equilibrio.

### 3. CONCLUSIONES

---

El análisis realizado permite sostener que el alcance jurídico de la Ley 2376 de 2024 es, hasta el momento, predominantemente declarativo. La norma consolida institucionalmente la protección de la Ciénaga de Mallorquín dentro del bloque normativo ambiental colombiano, heredero de la Convención Ramsar, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, que distribuyen competencias claras entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales y los ministerios concernidos. No obstante, la evidencia de campo recogida en el Ecoparque Ciénaga de Mallorquín muestra que esa arquitectura normativa aún no se traduce en un conocimiento generalizado de la ley entre los actores locales, ni en mecanismos verificables de monitoreo y rendición de cuentas.

La pregunta que orientó este artículo encuentra así una respuesta matizada: la norma ofrece un fundamento jurídico sólido para la protección del humedal, pero su exigibilidad efectiva depende todavía de factores extranormativos, como la divulgación institucional, la articulación entre autoridades ambientales y de policía, y la eventual intervención de la jurisdicción constitucional o contencioso-administrativa, que hasta la fecha no se ha pronunciado sobre su aplicación.

De este análisis se derivan tres líneas de reflexión futura. En primer lugar, resulta necesario un seguimiento a mediano plazo que permita evaluar si la ausencia actual de jurisprudencia sobre la Ley 2376 se mantiene o si, como ocurrió con el río Atrato, la jurisdicción constitucional termina interviniendo para precisar sus alcances. En segundo lugar, sería pertinente examinar comparativamente la aplicación de la ley en los tres ecosistemas declarados protegidos —Zapatoza, Mallorquín y Zapayán—, para determinar si las brechas de implementación identificadas en este estudio son particulares del caso analizado o responden a un patrón más general. Finalmente, se sugiere profundizar en el diseño de indicadores de divulgación normativa que permitan medir objetivamente el grado de socialización de las normas ambientales entre las comunidades directamente beneficiarias de su protección.

### NOTAS

---

<sup>1</sup> Los términos clave han sido contrastados con el Tesoro EUROVOC (tesoro multilingüe de la Unión Europea, con cobertura en derecho y medio ambiente) y el Tesoro UNESCO (Ciencias Sociales y Humanidades, y Ciencias Ambientales e Ingeniería).

- <sup>2</sup> Título completo: Ley 2376 de 2024, «por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa, la Ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, y la Ciénaga de Zapayán, ubicada en el departamento del Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones». Sancionada el 12 de julio de 2024.
- <sup>3</sup> Búsqueda realizada en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol), en la Relatoría de la Corte Constitucional de Colombia y en el buscador de jurisprudencia del Consejo de Estado. No se descarta que, con posterioridad al cierre de edición de este artículo, se profieran pronunciamientos judiciales sobre la materia.
- <sup>4</sup> La observación se realizó el 11 de noviembre de 2024, entre las 7:00 a. m. y las 11:30 a. m. Se complementó con entrevistas semiestructuradas a seis actores: dos trabajadores del ecoparque, dos visitantes, un comerciante autorizado y un agente de la policía ambiental.
- <sup>5</sup> La distinción entre la validez formal y la eficacia sociológica de las normas jurídicas es un lugar común en la teoría del derecho, desarrollada clásicamente por Hans Kelsen en su *Teoría pura del derecho*.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Berrocal, J., Ortega, A. M., Reales, R., González, S., y Calderón, R. (2018a). Contaminación en la Ciénaga de Mallorquín: una perspectiva sociojurídica. En L. I. Albor-Chadid (Ed.), *Educación socioambiental*. Ediciones Universidad Simón Bolívar. <http://hdl.handle.net/20.500.12442/2606>
- Berrocal, J., Ortega, A. M., Reales, R., González, S., y Calderón, R. (2018b). El impacto ambiental, jurídico y económico que ocasionan las urbanizaciones construidas alrededor de la Ciénaga de Mallorquín. *Revista Educación Socioambiental*. Universidad Simón Bolívar. <https://hdl.handle.net/20.500.12442/12740>
- Congreso de Colombia. (1993). *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 ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>
- Congreso de Colombia. (1997). *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 2 de febrero de 1971*. Diario Oficial No. 42.967. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=344>
- Congreso de Colombia. (2024, 12 de julio). *Ley 2376 de 2024, por medio de la cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa, la Ciénaga de Mallorquín y la Ciénaga de Zapayán y se dictan otras disposiciones*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30051838>
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia C-582 de 1997* (M. P. José Gregorio Hernández Galindo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-582-97.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-622 de 2016* (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>

Fuentes Gandara, F., Pinedo Hernández, J., y Marrugo Negrete, J. (2018). Metales pesados en especies ícticas de la Ciénaga de Mallorquín, Colombia. *Espacios*, 39(3), 1–10.

<https://www.revistaespacios.com/a18v39n03/a18v39n03p19.pdf>

Giraldo Uribe, J. J., Sánchez Muñoz, M. del P., y Ruíz Agudelo, H. H. (2020). Propuesta de indicadores ambientales para un turismo sostenible en el desierto de la Tatacoa, Huila, Colombia. *Semestre Económico*, 23(54), 239–261. <https://doi.org/10.22395/seec.v23n54a12>

Gutiérrez, E. (1986). *Evaluación ambiental preliminar de las lagunas costeras de Mallorquín y Puerto Colombia (Atlántico)* [Informe técnico]. Unidad Ambiental Cartagena.

Herrera, J. A., Hernández Contreras, F., Barrientos, A., Gaona, T., y Reyes, D. (2010). Conservación ambiental: análisis del código para el desarrollo sustentable del estado de Tamaulipas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (127), 1–20.

López Rojas, J. P., y Mejía Turizo, J. (2022). Percepción de la comunidad de la Ciénaga de Mallorquín frente a la propuesta de transformación paisajística para el avance de Barranquilla como biodiversidad.

*Erg@omnes*, 13(1), 207–220. <https://revistas.uninunez.edu.co/index.php/ergaomnes/article/view/1961>

Narváez González, A. (2023). *Construcción de una guía metodológica para abordar la problemática ambiental e hidrológica en ambientes cenagosos: caso de estudio Ciénaga de Mallorquín* [Tesis de pregrado, Universidad del Norte]. Repositorio Universidad del Norte. <http://hdl.handle.net/10584/12793>

Ospino Martínez, O. O. (2022). *Coliformes totales como indicadores de contaminación en la Ciénaga de Mallorquín, Atlántico-Colombia* [Tesis de maestría, Universidad del Atlántico]. Repositorio Universidad del Atlántico. <https://hdl.handle.net/20.500.12834/1168>

Palacios Anzules, Í. del C., y Moreno Castro, D. W. (2022). Contaminación ambiental. *RECIMUNDO*, 6(2), 93–103. [https://doi.org/10.26820/recimundo/6.\(2\).abr.2022.93-103](https://doi.org/10.26820/recimundo/6.(2).abr.2022.93-103)

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

Sarmiento, J., y Collart Dutilleul, F. (Dirs.). (2019). *Estudios jurídicos sobre aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: aproximación a alternativas jurídicas para la sostenibilidad y seguridad alimentaria* (1.ª ed.). Editorial Universidad del Norte. <https://doi.org/10.2307/j.ctvhhhff04>

Vallejo López, G. (2015). *Minambiente y Parques Nacionales Naturales rindieron cuentas a la ciudadanía 2014-2015*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.  
<https://www.minambiente.gov.co/minambiente-y-parques-nacionales-naturales-rindieron-cuentas-a-la-ciudadania-2014-2015/>

Vera, L. A., y de la Rosa Muñoz, J. (2003). Estructura de la comunidad íctica de la Ciénaga de Mallorquín, Caribe colombiano. *Boletín de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR*, 32(1), 231–242.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-97612003000100012](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-97612003000100012)