



ACCIÓN POPULAR - Confirma sentencia / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS - Acreditada / DERECHO A LA PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES - Vulnerado / ZONA DE PROTECCIÓN DE LA RONDA HÍDRICA - Afectada por invasión de terceros / FALTA DE RECURSOS PÚBLICOS - No es justificación para no proteger los derechos colectivos / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA ARRENDAMIENTO – Otorgamiento como medida transitoria

[L]a Sala considera que efectivamente para la fecha en que se presentó la demanda había una vulneración a los derechos colectivos de la comunidad del barrio “Tres Esquinas” del Municipio de Manzanares, la cual se ha mantenido en el tiempo [debido a] las construcciones ubicadas en la ronda del río Santo Domingo, (...) que denotan asentamientos irregulares en zonas cercanas al cauce del río y procesos de socavación de orillas por efectos del flujo normal de la corriente y avenidas torrenciales que eventualmente pueden golpear esta margen del cauce y hacer fallar los cimientos de estas estructuras. (...) [En este caso] la falta de recursos públicos no es óbice para [no] proteger los derechos e intereses colectivos habida cuenta que la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida. (...) [De otro lado] el Municipio deberá adelantar las gestiones a que haya lugar para el otorgamiento de subsidios de arrendamiento a las 8 familias asentadas en la ronda del río Santo Domingo, que de conformidad con lo probado en el proceso deben ser reubicadas, como medida provisional que no podrá superar los 12 meses de ejecución, mientras se adelantan la estructuración y promoción del plan de vivienda subsidiado.

CORRESPONSABILIDAD DE LA COMUNIDAD EN LA CAUSACIÓN DEL RIESGO NO EXONERA DE RESPONSABILIDAD A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS - La autoridad pública no se puede sustraer de la obligación normativa de cumplir con sus deberes en materia de prevención y mitigación del riesgo

[De otro lado], aun cuando la vulneración de los derechos colectivos invocados se deba en parte a acciones atribuibles a la comunidad, quienes se encuentran conformando asentamientos ilegales en zonas denominadas de protección y de alto riesgo no mitigable, contribuyendo además a la contaminación del río Santo Domingo, exponiendo incluso sus propias vidas, ello en modo alguno exime a las autoridades del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, máxime cuando está de por medio la recuperación del medio ambiente y la protección de vidas humanas.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019)



Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00452-01(AP)

Actor: ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS – CORPOCALDAS

Vinculado: MUNICIPIO DE MANZANARES

Referencia: Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

Asunto: Apelación de la sentencia proferida el 18 de mayo de 2018, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante la cual se amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Manzanares, contra la sentencia proferida el 18 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caldas, que declaró la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con ocasión de la problemática en la que se encuentran algunos habitantes del barrio “Tres esquinas” del Municipio de Manzanares, cuyas viviendas están construidas en las franjas protectoras del río Santo Domingo.

La presente providencia tiene las siguientes tres partes: *i)* Antecedentes; *ii)* Consideraciones de la Sala y *iii)* Resuelve, las cuales se desarrollan a continuación:

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El señor Enrique Arbeláez Mutis, en el marco del artículo 88 de la Constitución Política y de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998¹, en ejercicio de la acción popular presentó demanda contra la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas-, autoridad a quien considera responsable de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Pretensiones

2. El actor propone las siguientes pretensiones²:

¹ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

² Cfr. folio 2 del expediente.



“[...]

Que se ordene lo siguiente:

1. Implementar acciones de tipo estructural (obras civiles con fines de estabilidad, protección y manejo de aguas superficiales o subsuperficiales), capacitaciones, reconversión de usos del suelo, compra de predios, establecimiento de alertas, que mitiguen las amenazas presentes (riesgo, deslizamiento, inundación avenida torrencial e incendio).

2. Capacitaciones a la comunidad.

3. Evitar más construcciones.

[...]”.

Presupuestos fácticos

3. Los hechos en los que se fundamenta la acción son, en síntesis, los siguientes³:

3.1. El actor señaló que varias familias que habitan el barrio “Tres esquinas” del Municipio de Manzanares, se encuentran en riesgo debido a la cercanía de sus residencias al cauce del río Santo Domingo.

3.2. Mencionó que a pesar de las recomendaciones ambientales de Corpocaldas relacionadas con el “[...] establecimiento de la faja de protección lateral del cauce, continuar obras públicas de construcción para proteger las orillas y estabilizar el talud derecho, fortalecimiento de medidas no estructurales, capacitaciones a la comunidad, evitar más construcciones [...]”, no se ha llevado a cabo ninguna de esas acciones, manteniéndose la comunidad en peligro de alto riesgo, aunado al cambio climático que ha ocasionado pérdida de bienes y vidas.

Actuaciones en primera instancia

4. El Magistrado Sustanciador a quien correspondió por reparto la demanda, en la primera instancia, admitió la acción popular mediante auto proferido el 30 de junio de 2017⁴ y dispuso vincular al Municipio de Manzanares y notificar personalmente al Alcalde del Municipio de Manzanares, al Director de Corpocaldas, al Defensor del Pueblo y al agente del Ministerio Público; así como informar a los miembros de la comunidad a través de un medio masivo de comunicación de la presente acción, conforme a lo dispuesto en los artículos 13, 21, 22 y 24 de la Ley 472, para que procedieran a su contestación, propusieran excepciones, solicitaran pruebas y allegaran los documentos que pretendieran hacer valer como pruebas.

5. El Magistrado Sustanciador, en la primera instancia, mediante providencia proferida el 22 de noviembre de 2017⁵, tuvo como pruebas documentales aquellas aportadas por la parte actora, Corpocaldas y el Municipio de Manzanares; de igual manera decretó la práctica de una prueba testimonial, negó la inspección judicial solicitada por el Municipio de Manzanares y, en su lugar, ofició al Municipio para que remitiera copia íntegra y auténtica del Esquema Básico de Ordenamiento Territorial vigente y; finalmente incorporó como prueba el informe técnico núm.

³ Cfr. folio 1 del expediente.

⁴ Cfr. folio 14 del expediente.

⁵ Cfr. folio 107 del expediente.



2017-II-28094 de 31 de octubre de 2017 y el presupuesto aportado por Corpocaldas.

6. Una vez agotadas las etapas procesales previstas en la Ley 472, el Tribunal profirió sentencia, en primera instancia, el 18 de mayo de 2018⁶.

Intervenciones de las entidades accionadas

7. Las autoridades demandadas contestaron la demanda y ejercieron su derecho de defensa en los siguientes términos:

8. **Corpocaldas**⁷, mediante apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

8.1. Los hechos objeto de la demanda, así como sus pretensiones, son de competencia exclusiva de la Administración Municipal de acuerdo con la normativa aplicable.

8.2. Corpocaldas atendiendo a su función asesora, ha proporcionado el criterio técnico necesario y lo ha remitido a los entes competentes, esto es Secretaría de Planeación Municipal, UDEGER Caldas y Secretaría de Infraestructura del Departamento, para que se tomen las medidas a que haya lugar.

8.3. En ese sentido, mediante oficio núm. 2016-IE-000014323 de 4 de junio de 2016, respondió los requerimientos efectuados por la comunidad y el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Manzares, informando sobre el nivel de riesgo por inundaciones del sector “Tres Esquinas” y en general, la infraestructura asentada a lo largo del cauce del río Santo Domingo. De acuerdo con lo anterior, formuló algunas recomendaciones para mitigar la problemática.

8.4. Igualmente, mediante oficio núm. 2017-IE-00010099 de 26 de abril de 2017, dio respuesta al derecho de petición formulado por el actor, relacionando las competencias asignadas por las leyes 1523 de 24 de abril de 2012⁸ y 99 de 22 de diciembre de 1993⁹ a Corpocaldas, en el cual aclaró, por un lado, que, si bien emitió un concepto técnico en el que indicó los elementos principales de la problemática, las recomendaciones técnicas formuladas en el mismo son de competencia exclusiva del Municipio de Manzares para efectos de priorizar inversiones en materia de mitigación de riesgos, y por el otro, sostuvo que la comunidad también es un actor primordial en la implementación de acciones para coadyuvar a la gestión ante el riesgo por inundación en el sector “*Tres esquinas*”, “[...] *impulsada desde los agentes territoriales y con apoyo subsidiario positivo desde las entidades territoriales regionales y nacionales [...]*”.

8.5. De conformidad con la Ley 99, la Administración Municipal de Manzares ostenta la competencia para priorizar la zona objeto de la demanda a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y adelantar las obras pertinentes, así

⁶ Cfr. folio 131 del expediente.

⁷ Cfr. folio 17 del expediente.

⁸ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

⁹ 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.



como las competencias relacionadas con el control urbanístico y manejo de uso del suelo para evitar el establecimiento y construcción de nuevos asentamientos en el margen del río Santo Domingo. Asimismo, tiene la facultad de exhortar a la comunidad para promover un buen manejo y disposición de residuos sólidos y basuras, colección adecuada de las aguas para su correcta entrega al cauce y disposición y manejo de aguas servidas a la red pública de alcantarillado.

8.6. De acuerdo con lo previsto en la Ley 1523, las corporaciones autónomas regionales tienen una función “[...] *eminente y complementaria* [...]” de la competencia radicada en cabeza de los Municipios en cuanto a gestión del riesgo de desastres se refiere.

8.7. Ahora bien, en relación con la competencia relacionada con el control urbanístico en el territorio, la Ley 388 de 18 de julio de 1997¹⁰ previó que la promoción, control y sanción de índole urbanístico corresponde a la entidad territorial. En ese sentido, la pretensión formulada en la demanda de “[...] *evitar más construcciones* [...]” por la corta distancia entre el cauce del río Santo Domingo y la vía de salida a Pensilvania, se dirige inequívocamente al Municipio de Manzanares, facultado por la ley para ejercer tal atribución, así como imponer las sanciones urbanísticas a que haya lugar.

8.8. En suma, las corporaciones autónomas regionales tienen asignadas funciones de apoyo, asesoría, vigilancia y control en temas ambientales, de manera complementaria y subsidiaria a las competencias asignadas a las entidades territoriales. En ese sentido, no existe omisión alguna por parte de Corpocaldas en el presente asunto.

8.9. Formuló las excepciones de “[...] *Corpocaldas ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales* [...]”, “[...] *falta de legitimación en la causa por pasiva* [...]” e “[...] *inexistencia de una omisión o acción transgresora de los derechos colectivos deprecados por parte de Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia* [...]”, por considerar que no le asiste responsabilidad por acción u omisión en los hechos relatados en la demanda.

9. El **Municipio de Manzanares**¹¹, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

9.1. Una de las cuadras del barrio “Tres esquinas” está sobre el margen del río Santo Domingo y a la fecha de la contestación de la demanda, no había ocurrido ningún evento de riesgo, sin embargo, algunos residentes han expresado su preocupación ante una posible creciente del río.

9.2. En atención a la solicitud hecha por el Municipio a Corpocaldas de apoyo y diagnóstico a la situación, se hicieron varias recomendaciones, entre las cuales se sugirió presentar la situación ante el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, lo cual se llevó a cabo en el mes de abril de 2017, tal autoridad determinó que se acudiera a Corpocaldas bajo la figura de la cofinanciación para obtener recursos necesarios para tomar algunas medidas inmediatas en el lugar, requerimiento que se formuló el 17 de mayo de 2017.

¹⁰ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Cfr. folio 33 del expediente.



9.3. Formuló las excepciones de “[...] *Inexistencia de violación de derechos e intereses colectivos, de obras eficientes y oportunas, de prevención de desastres en el sector señalado por el accionante [...]*” y “[...] *excepción genérica [...]*, en razón a que, el barrio en cuestión tiene más de 50 años y no han habido amenazas ni inundaciones en el mismo.

La audiencia de pacto de cumplimiento

10. Esta audiencia tuvo lugar el día 10 de octubre de 2017¹², con la asistencia del actor, el apoderado judicial y un delegado del Director de la Corporación Autónoma Regional de Caldas –Corpocaldas-, el apoderado judicial y el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Manzanares, el Defensor del Pueblo y el agente del Ministerio Público, fecha en la que fue suspendida con el fin de que Corpocaldas adelantara estudios encaminados a verificar las acciones necesarias y el costo de las mismas, en orden a superar la problemática.

10.1. La audiencia continuó el 14 de noviembre de 2017¹³, con la presencia del actor, el apoderado judicial y un delegado del Director de la Corporación Autónoma Regional de Caldas –Corpocaldas- y el apoderado judicial y el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Manzanares. El Tribunal la declaró fallida debido a la ausencia de ánimo conciliatorio.

La sentencia impugnada

11. El Tribunal Administrativo de Caldas, en sentencia proferida el 18 de mayo de 2018, decidió¹⁴:

“[...]”

PRIMERO: DECLARAR FUNDADA la excepción de *Inexistencia de una omisión o transgresión de los derechos colectivos deprecados por parte de Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia, propuesta por CORPOCALDAS.*

SEGUNDO: DECLARAR que el Municipio de Manzanares incurre en violación al derecho colectivo a la **SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE** dentro del medio de control de **PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** instaurada por el señor **ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS** en contra de **LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS CORPOCALDAS** y vinculado el **MUNICIPIO DE MANZANARES – CALDAS.**

TERCERO: En consecuencia se ORDENA al SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MANZANARES:

1. Realizar un censo de las familias asentadas en las márgenes de protección del río (sic) Santo Domingo en el área urbana del municipio y cuyas viviendas deban ser objeto de reubicación, identificando a quien funja como cabeza de familia, y a todos los demás habitantes de cada inmueble. Lo anterior deberá efectuarlo con la asesoría de Corpocaldas dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, dejando el correspondiente soporte documental.

¹² Cfr. folio 76 del expediente.

¹³ Cfr. folio 104 del expediente.

¹⁴ Cfr. folio 131 del expediente.



2. Dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del término anterior, deberá estructurar y promover un plan de vivienda subsidiado, de conformidad con las normas que regulan la materia para la reubicación de las familias identificadas conforme al numeral anterior. Se ofrecerá una solución de vivienda por cada una de las viviendas a reubicar sin importar los grupos familiares que las habiten actualmente.

3. El plan anterior deberá ejecutarlo a más tardar al mes de diciembre de 2019. En caso de que alguna de las familias objeto del plan de vivienda, no lo acepten, deberá proceder al desalojo de las mismas de conformidad con las normas de policía.

4. En tanto se cumple lo anterior, deberá realizar un monitoreo permanente del río Santo Domingo en el sector de Tres Esquinas con el fin de evitar nuevos asentamientos y de tomar las medidas de emergencia que se requieran ante una eventual creciente del río, incluido el desalojo de los inmuebles en alto riesgo y demás que determine el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

5. Iniciar el proceso de reforestación de las franjas de protección del río a su paso por el Municipio a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de este fallo.

6. Ejecutar las obras de protección lateral de las orillas y de estabilidad del talud derecho del río Santo Domingo, recomendadas por Corpocaldas. Lo anterior deberá realizarse a más tardar al 30 de junio de 2019.

CUARTO: Conformar el **COMITÉ DE VERIFICACIÓN** del cumplimiento ordenado, el cual estará integrado por el Señor Personero del Municipio de Manzanares, quien lo presidirá, el accionante, el Señor Director de Corpocaldas o su delegado y el señor Alcalde del Municipio de Manzanares. El Comité se reunirá a petición de cualquiera de sus integrantes por convocatoria de quien lo preside y rendirá informe escrito al Tribunal sobre el cumplimiento del compromiso asumido, al 15 de Diciembre de 2018, al 30 de Agosto de 2019 y al 30 de Enero de 2020. Por la Secretaría comuníqueseles la designación remitiendo a cada uno copia de la presente providencia.

QUINTO: SE ORDENA la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación nacional a cargo del Municipio de Manzanares. Hecho lo anterior deberán enviar constancia de la publicación con destino al expediente.

SEXTO: SIN COSTAS.

SÉPTIMO: Para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por la Secretaría del Despacho, se enviará copia de la demanda, del auto admisorio y del presente fallo a la Defensoría del Pueblo con destino al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

OCTAVO: EJECUTORIADA esta providencia **ARCHÍVENSE** las diligencias previas las anotaciones respectivas en el sistema SIGLO XXI.

[...]" (Destacado y mayúsculas sostenidas del original).

11.1. Una vez analizadas las pruebas obrantes en el proceso, el Tribunal determinó que el cauce del río Santo Domingo, corre aldeaño al Municipio de



Manzanares y su caudal aumenta y toma fuerza en época de invierno, constituyéndose en una amenaza por inundación y avalancha a lo largo de su recorrido, situación que se encuentra descrita en el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio como Alto riesgo no mitigable.

11.2. Sostuvo que a pesar de que debe conservarse una franja protectora a lado y lado del cauce del río de una longitud de 15 metros de ancho con destinación exclusiva a reforestación, sobre la margen derecha del mismo se encuentran ubicadas varias viviendas que hacen parte del barrio “Tres esquinas” y algunas de ellas deben ser reubicadas.

11.3. Refirió que el Municipio de Manzanares no ha dado cumplimiento a las disposiciones legales que ordenan las revisiones de los planes de ordenamiento territorial, como las leyes 388, 1523 de 24 de abril de 2012¹⁵ y 1537 de 20 de junio de 2012¹⁶ y además ha incumplido el Acuerdo núm. 014 de 2000 por medio del cual se fijan las condiciones para el tratamiento de las márgenes del río Santo Domingo, omisión que configura un riesgo latente para las personas que habitan las riveras del mismo, en la zona objeto de la presente acción.

11.4. Mencionó que las medidas ordenadas obedecen al alto riesgo no mitigable al que se encuentran expuestos los habitantes asentados en las franjas de protección del río y buscan la prevención de un desastre. En ese sentido, se da cumplimiento a las competencias asignadas al Municipio en la Ley 1523.

11.5. Finalmente, el Despacho sustanciador, en la primera instancia, declaró probada la excepción de *“Inexistencia de una omisión o transgresión de los derechos colectivos deprecados por parte de Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia”*, invocada por la mencionada Corporación, en el entendido que el actuar de la entidad ha sido activo para diagnosticar la situación y dar las recomendaciones del caso.

Recurso de apelación

12. El **Municipio de Manzanares**¹⁷ presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia, por las razones que se sintetizan de la siguiente manera:

12.1. Adujo que no es solo el Municipio el llamado a realizar las obras solicitadas por la comunidad del barrio “Tres esquinas”, en atención a los principios rectores de competencia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en la Ley 136 de 2 de junio de 1994¹⁸. En ese sentido, estima que debió concurrir el Departamento de Caldas a través de la Unidad de Gestión de Prevención de Riesgos UDEGER para adelantar las obras ordenadas.

12.2. Mencionó que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades conforme lo establece la Ley 1523 y en ese orden de ideas, las entidades públicas, privadas y comunitarias llevarán a cabo los procesos de

¹⁵ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Cfr. folio 139 del expediente.

¹⁸ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



gestión del riesgo en el marco de sus competencias como componentes del Sistema Nacional de Gestión de Desastres.

12.3. Sostuvo que la mencionada Ley 1523 ordena a las corporaciones autónomas regionales “[...] *el apoyo a los entes territoriales de su jurisdicción ambiental en los estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo y los integran a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo [...]*”, asimismo, el papel de las mencionadas entidades es complementario y subsidiario respecto a la labor de las alcaldías enfocado a labores de gestión del riesgo.

12.4. Conforme a lo expuesto anteriormente, señaló que tanto la Gobernación de Caldas como Corpocaldas tienen la responsabilidad de apoyar al Municipio en las políticas de gestión del riesgo requeridas.

12.5. Indicó que las obras de mitigación, reubicación, traslado, elaboración de plan de vivienda, y reforestación de la ladera del río, cuestan alrededor de 400 millones de pesos, suma que constituye una carga muy alta para el presupuesto del Municipio, habida cuenta que es una entidad territorial de sexta categoría, clasificada así por sus escasos recursos; de acuerdo con este punto, las finanzas del Municipio pueden ponerse en riesgo, por cuanto que el presupuesto anual destinado a la intervención en obras de gestión del riesgo y vivienda asciende máximo a 200 millones de pesos.

12.6. Argumentó que cumplir con la orden del Despacho sustanciador, en la primera instancia, sería verse obligado a hacer una ejecución en año y medio de más de 400 millones de pesos, lo que representa dos veces más de lo que el municipio presupuesta por un año para gestión del riesgo y vivienda, desconociendo el impacto fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política.

12.7. Finalmente, expresó que la Administración Municipal no se opone al desarrollo de las obras de mitigación y manejo del riesgo en el sector del barrio “Tres esquinas”, sino que estima que la ejecución debe darse de acuerdo con el Plan de Desarrollo del Municipio en un marco fiscal de mediano plazo, donde además concurren y subsidien las obras la Gobernación de Caldas y Corpocaldas.

Actuaciones en segunda instancia

13. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 23 de julio de 2018¹⁹, admitió el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Manzanera contra la sentencia proferida el 18 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caldas.

14. Por auto proferido el 10 de agosto de 2018²⁰, se ordenó correr traslado a las partes y al Procurador Delegado ante el Consejo de Estado para que, en el término de diez (10) días, presentaran sus alegatos de conclusión.

Alegatos de conclusión

¹⁹ Cfr. folio 153 del expediente.

²⁰ Cfr. folio 159 del expediente.



15. La Sala observa que en esta instancia procesal, la **Corporación Autónoma Regional de Caldas**, allegó alegatos de conclusión solicitando que se confirme la sentencia proferida en la primera instancia con fundamento en lo siguiente:

15.1. Señaló que la suma de 400 millones de pesos mencionada por el Municipio de Manzanares no tiene ningún fundamento, en el entendido que para mitigar el riesgo presentado en la zona donde se presenta la problemática se requiere un valor aproximado de 65 millones de pesos, de acuerdo con el presupuesto aportado al proceso en cumplimiento de su deber legal de prestar asesoría técnica e idónea al Municipio.

15.2. Añadió que, no obstante lo anterior, el Municipio pretende invertir el 35% del capital referido y que Corpocaldas ponga el 65% restante, actitud que denota el desinterés de dicha entidad territorial para resolver los problemas de sus administrados.

15.3. Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, relacionados con la responsabilidad primaria y principal del Municipio para atender la gestión del riesgo, conforme a lo previsto en la Ley 1523, norma que también determina claramente el papel complementario y subsidiario de las corporaciones autónomas regionales.

15.4. Indicó que debido al actuar negligente del Municipio de Manzanares, existen viviendas asentadas en zonas de riesgo identificadas por parte del mismo ente territorial con nomenclatura urbana, que además tienen acceso a servicios públicos; lo anterior, por el otorgamiento de licencias de construcción a sus propietarios o poseedores, pese a que las franjas forestales protectoras del río Santo Domingo son bienes públicos, conforme a lo dispuesto en el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974.

15.5. Precisó que el Municipio está incumpliendo la función de control urbanístico que le atribuye el artículo 14 del Decreto 1203 de 12 de julio de 2017²¹; habida cuenta que a pesar de que en el año 2000 clasificó el uso del suelo del barrio “Tres esquinas” como zona de alto riesgo no mitigable, continuó autorizando licencias de construcción y siguió dando disponibilidad y prestando servicios públicos.

15.6. Finalmente, sostuvo que la reubicación de las personas afectadas y el plan de vivienda subsidiado son competencias atribuidas únicamente al Municipio de conformidad con las leyes 388 y 1523 y el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015²².

Concepto del Ministerio Público

16. El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado²³, luego de realizar un recuento de los antecedentes, hechos y actuaciones surtidas dentro de la primera instancia y de efectuar una valoración a las pruebas obrantes dentro del proceso, solicitó a la Sala confirmar el fallo proferido en primera instancia.

²¹ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

²² Por el medio el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

²³ Cfr. folio 171 del expediente.



16.1. Conceptuó que es claro el riesgo inminente al que se encuentran expuestos quienes residen en la margen derecha del río Santo Domingo en el barrio “Tres esquinas” y en ese sentido está probada la vulneración de los derechos colectivos a la prevención de desastres previsibles técnicamente y a un ambiente sano por las condiciones de vulnerabilidad en las que actualmente se encuentran habitando una zona geológicamente inestable.

16.2. Indicó que las medidas tendientes a mitigar y prevenir el riesgo de las personas mencionadas *supra* deben ejecutarse en el menor tiempo posible “[...] con el fin de evitar un daño irreparable como lo es la pérdida de vidas humanas y sea dicho de paso, evitar futuras demandas en contra de la Administración [...]”.

16.3. Expresó que quedó probada la vulneración en cabeza del Municipio de Manzanares como ente territorial encargado de adelantar las medidas necesarias para superar la problemática y evitar construcciones en la zona, que no es apta para fines de asentamientos familiares. Por tal razón señaló que dicha entidad debe atender las recomendaciones hechas por Corpocaldas y dar cumplimiento a las normas urbanísticas.

16.4 En relación con la solicitud del Municipio de vincular a la Unidad de Gestión de Riesgos - Udeger, el Ministerio público estimó que es el Municipio directamente quien, en virtud de lo ordenado en el Plan de Gestión Departamental del Riesgo del Departamento de Caldas y la Ley 1523, debe socializar la problemática con Udeger y Corpocaldas para buscar la forma de mitigar el riesgo.

16.5. Asimismo, en cuanto a la solicitud del Municipio de vincular a la Gobernación de Caldas para efectos de cumplir la orden de traslado y reubicación de las familias afectadas, así como la implementación de un plan de vivienda y reforestación de la ladera del río Santo Domingo, el Ministerio Público indicó que ésta no es la instancia procesal para vincular a la mencionada entidad territorial, que no fue parte del proceso, y en ese sentido se le vulneraría el derecho al debido proceso y de defensa, de conformidad con lo previsto en los artículos 172 y 225 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²⁴ y el artículo 61 del Código General del Proceso²⁵, CGP.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la sala

17. Vistos: *i)* el artículo 16 de la Ley 472²⁶ de 5 de agosto de 1998, sobre la competencia del Consejo de Estado para conocer de las acciones populares en segunda instancia; *ii)* el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003²⁷, sobre la distribución de negocios entre las secciones del Consejo de Estado; y *iii)* el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias

²⁴ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁵ Ley 1564 de 12 de julio de 2012.

²⁶ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

²⁷ “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”:



proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el trámite de las acciones populares.

18. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a emitir la sentencia correspondiente.

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

19. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

20. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que, en su artículo 2.º, define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

21. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

22. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: *i)* una acción u omisión de la parte demandada; *ii)* un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y *iii)* la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

23. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014²⁸, explicó lo siguiente:

“[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.

En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, proceso identificado con número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...]”.

24. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: *i)* está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; *ii)* su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; *iii)* es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “*toda persona*” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; *iv)* es una acción autónoma y principal; *v)* no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, *vi)* no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

25. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Planteamiento del problema jurídico

26. De acuerdo con el análisis fáctico y normativo previamente efectuado, la Sala deberá determinar los siguientes aspectos: *i)* si Corpocaldas y la Gobernación de Caldas deben concurrir con el Municipio de Manzanares en las acciones que deban realizarse en virtud de los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad y; conforme con este análisis, *ii)* determinar si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia apelada.

27. Para efectos de abordar el estudio del caso, la Sala procederá en el siguiente orden: *i)* el marco normativo de la competencia de los departamentos, municipios y corporaciones autónomas regionales en materia de prevención de desastres; *ii)* caso en concreto y *iii)* conclusiones de la Sala.

Marco general de la competencia de los departamentos y de los municipios en materia de prevención de desastres

28. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, el Estado colombiano se define como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, en



la cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

29. La Constitución a su vez en sus artículos 298 y 300 asignó a los departamentos autonomía para la administración de los asuntos seccionales y planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Asimismo les encomendó funciones administrativas, de coordinación y complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios determinados en la Constitución y en la ley.

30. Con respecto a la función de complementariedad de la acción municipal, establece el artículo 300 de la norma en cita:

*“[...] **Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

[...]

*2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, **el apoyo financiero y crediticio a los municipios**, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.*

[...]” (Destacado de la Sala).

31. En el mismo sentido la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001²⁹, estableció en cuanto a la función de complementariedad:

*“[...] **ARTÍCULO 74. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN OTROS SECTORES.** Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, **de complementariedad de la acción municipal**, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.*

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

[...]

*74.5. Asesorar y **prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios** y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.*

[...]” (Destacado de la Sala).

32. Ante las situaciones de vulnerabilidad por las condiciones del suelo o amenazas similares, el Estado ha promovido un sistema, el cual tiene como objetivo crear una política pública sólida para la identificación y evacuación de tales zonas, con miras a garantizar los derechos y los bienes de sus habitantes.

²⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



33. El artículo 2 de la Ley 1523 de 24 de abril de 2012³⁰ establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. La norma dispone en su tenor literal:

“[...]

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades [...].”

34. En virtud del principio de responsabilidad, la ley determinó como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a: *i) las entidades públicas, ii) entidades privadas y iii) la comunidad*, de allí que disponga que la gestión del riesgo debe desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de todos los agentes que intervienen.

35. Particularmente en materia de prevención de desastres, la Ley 1523 asigna a las autoridades departamentales las siguientes funciones:

“[...] Artículo 13. Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

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

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

36. De conformidad con esta norma, a los departamentos les corresponde: *i) proyectar la política del Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo; ii) responder por la implementación de los procesos de conocimiento y*

³⁰ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.



reducción del riesgo y de manejo de desastres; *iii)* poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio; *iv)* 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 *v)* coordinar los municipios de su territorio de manera concurrente y con **subsidiariedad positiva**.

37. Por su parte, los municipios fueron instituidos en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual corresponde ordenar el desarrollo de su jurisdicción, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y a los concejos municipales como los encargados de reglamentar el uso del suelo.

38. Un primer referente en materia de gestión del riesgo es la Ley 9 de 11 de enero de 1989³¹ que establece, dentro de los planes de desarrollo municipal, la reserva de tierras para la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y la posibilidad de expropiación de tierras con esa finalidad, para lo cual, los alcaldes deben levantar un inventario sobre los asentamientos que se encuentren en alto riesgo, y tomar las medidas de precaución y de reubicación.

39. La Ley 388 complementó el anterior mandato, y dentro de sus objetivos señaló: “[...] *establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.[...]*” y “[...] *Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres [...]*”.

40. A su vez, el literal “d” del artículo 10 de la Ley 388 prevé la necesidad de que los municipios establezcan dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial 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, en especial en lo que a la zona urbana y su expansión se refiere.

41. Más recientemente, la Ley 715 reiteró la responsabilidad de los municipios con respecto a la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción, así:

[...] Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: [...]

³¹ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.



76.9. En prevención y atención de desastres

Los Municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos [...]”.

42. La Ley 1523 asigna a la administración distrital y municipal, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la directa e inmediata responsabilidad de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y el manejo de los desastres, en los siguientes términos:

“[...] Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...]” (Resalta la Sala).

43. Esta Sección³², con ocasión de una acción popular interpuesta por hechos similares que se verificaron en el Municipio de Dosquebradas, abordó ampliamente el análisis de las competencias de los municipios en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres, en los siguientes términos:

“[...] Como bien lo expresa la jurisprudencia constitucional, ese deber genérico ha sido concretado en distintos preceptos de carácter legal, de manera específica y en relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001

[...]

Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.

El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al Municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 13 de noviembre de 2014; proceso identificado con número único de radicación 17001-23-33-000-2012-00286-01, C.P. María Elizabeth García González.



espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Por su parte, el artículo 8º establece que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo y **menciona entre las acciones urbanísticas “localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”.**

En el mismo sentido el artículo 10º supra prescribe que **“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los Municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía 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”.**

Así pues, los entes Municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos [...].”

44. Administrativamente, son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención de desastres, de allí que los alcaldes como máximas autoridades son los encargados de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y, el manejo de los desastres en el área de su jurisdicción, en la forma señalada por el artículo 14 de la Ley 1523.

Aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en las funciones municipales y departamentales

45. La Constitución Política establece que las competencias de los diferentes niveles de la administración se ejercerán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, así:

[...] Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley [...].”

46. El concepto de estos principios fue establecido por la Ley 136 de 2 de junio de 1994³³, en el siguiente tenor:

³³ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.



*“[...] a) **Coordinación.** Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.*

*b) **Concurrencia.** Los Municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.*

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los Municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

*c) **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente [...]”.*

47. En unos términos más específicos, la Ley 1523 describe de manera especial estos principios, orientadores en materia de gestión del riesgo, de la siguiente manera:

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

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

14. Principio de subsidiariedad:** Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. **La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas



últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada [...]".

48. La Corte Constitucional ha destacado la importancia de estos principios como un medio a través del cual se cumplen de una forma más eficiente los fines, cometidos y metas estatales, de manera que los diferentes niveles de la administración deben mantener una comunicación constante y una planificación conjunta en el ejercicio de sus funciones; en síntesis esa Corporación estableció lo siguiente³⁴:

*"[...] En este orden de ideas, juega un papel importante el principio de coordinación. Este principio se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. **Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado.** La Corte Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que:*

[...]

*En este respecto, el principio de concurrencia desempeña un papel fundamental. **La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más.***

[...]

El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad - no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas. Al respecto de los principios contenidos en el artículo 288 de la Constitución Nacional ha dicho la Corte Constitucional:

*"El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. **El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial."***

Así las cosas, los tres principios contenidos en el artículo 288 no pueden verse de manera aislada. Los tres deben ser aplicados de consuno. Colombia es un Estado

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-983 de 26 de septiembre de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



social de derecho organizado en forma de república unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Esto implica la necesidad de concurrencia de los distintos niveles para la solución de ciertos problemas que van más allá de las fronteras de las Entidades Territoriales o que ellas mismas no están en posibilidad de solucionar y, en especial, para la realización de los cometidos sociales del Estado. La Ley establece los criterios o elementos para que las diferentes dependencias gubernamentales tanto a nivel nacional como a nivel territorial trabajen de manera coordinada. **Este exigente trabajo en conjunto no puede soslayarse porque la Constitución radique en cabeza de una entidad territorial determinada** – por ejemplo en cabeza de los municipios la prestación de los servicios básicos y en especial el cubrimiento del servicio público de educación y salud [...]” (Resaltado de la Sala).

49. De esta providencia constitucional se extrae: *i)* la importancia de que exista una comunicación constante entre los departamentos y los municipios; *ii)* los departamentos como entes territoriales de nivel superior deben hacer seguimiento y estar pendientes del estado y de la gestión de los municipios, respetando naturalmente el principio de autonomía; *iii)* deben haber procesos de participación de modo que los departamentos apoyen e intervengan en la planeación de los programas y proyectos, sin que ello implique que necesariamente deban participar en la ejecución; y *iv)* el hecho de que la ley radique en cabeza de los municipios determinada función, no puede soslayar el trabajo conjunto que deben desarrollar con los departamentos.

50. En suma, el ordenamiento jurídico propende porque las actuaciones de las autoridades departamentales y municipales referentes a la planificación y ejecución de obras de prevención y atención de desastres se desplieguen de manera articulada, en el marco de las competencias administrativas que la ley le asigna a cada uno de estos entes territoriales, puesto que, por una parte, **es a los municipios a los que en primera instancia y de manera directa** les corresponde adelantar todos los planes y programas, así como la ejecución de las obras y, por la otra, a los departamentos les corresponde responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres y coordinar y complementar la gestión que desarrollan los municipios que hacen parte de su territorio.

51. De manera concreta, las funciones concatenadas y coordinadas de los entes territoriales están previstas en la Ley 1523, entre otras normas, de la siguiente manera:

“[...] Artículo 32. Planes de Gestión del Riesgo. Los tres niveles de gobierno formularán e implementarán planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación [...]”.

52. Corolario de lo anterior, los municipios son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento, la planeación, la ejecución de obras de reducción del riesgo y el manejo de desastres y, en concordancia, a los departamentos les corresponde desarrollar funciones especiales de planeación, conocimiento, seguimiento, asesoría, orientación, acompañamiento y asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios.



Sobre las competencias de las corporaciones autónomas regionales ambientales y su obligación de asesoramiento y acompañamiento en materia ambiental

53. La Constitución de 1991 atribuye al legislador la función de reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía³⁵, las cuales se conciben como organismos administrativos que forman parte de la estructura estatal “dentro de un régimen de autonomía”, con identidad propia, autonomía e independencia.

54. Así, la Ley 99 reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y definió a dichas corporaciones autónomas regionales en el artículo 23, como :

“[...] entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente [...]”.

55. En lo concerniente a su objeto, la Ley establece que éste se circunscribe a la “[...] **ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables**, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente [...]”³⁶.

56. Finalmente, en cuanto a sus funciones de asesoramiento y acompañamiento, el artículo 31 de la Ley 99, establece:

“1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

³⁵ El artículo 150, numeral 7 de la Constitución señala: “[...] **ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta [...]”.

³⁶ Cfr. artículo 30.



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

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

6) **Celebrar contratos y convenios** con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro **cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables**, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

8) **Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal**, conforme a las directrices de la política nacional;

[...]

11) **Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental.** Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) **Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos**, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

[...]



17) *Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;*

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

19) **Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;**

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

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

[...]

26) *Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante;*

[...]

29) **Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;**

30) *Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.*

31) **Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.**



[...]” (Destacado de la Sala).

57. La Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación en virtud de la consulta efectuada por el Ministro del Medio Ambiente a la Sala sobre las competencias de la Corporación Autónoma Regional de la Meseta de Bucaramanga, para la prestación del servicio de alcantarillado y saneamiento básico a los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, de acuerdo con las disposiciones de las leyes 99 y 142, mediante auto proferido el 22 de noviembre de 2001³⁷, señaló que la ley 99 al definir las corporaciones autónomas regionales como **“entes corporativos de carácter público”**, las sometió al derecho público y por tanto a los principios de legalidad y de la improrrogabilidad de la competencia³⁸, según los cuales ésta sólo puede ejercer las funciones públicas que la Constitución o el legislador le autorizan. Así las cosas, al ser autoridades ambientales, **definen las políticas del medio ambiente, lo planifican y ejercen poder de policía en los casos de permisos, concesiones o por incumplimiento de normas ambientales.**

58. La competencia señalada en el artículo 31, numeral 20, de la Ley 99 a las corporaciones autónomas regionales, para la construcción, mantenimiento, administración, ejecución y operación de obras públicas de infraestructura, destinadas a *“la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”*, comprende la ejecución de obras de saneamiento básico entre ellas las de acueducto y alcantarillado, dentro de su jurisdicción territorial, **en concurrencia con la competencia atribuida a los municipios** para *“[...] construir las obras que demande el progreso municipal y la solución de necesidades de saneamiento ambiental y de garantía de prestación de los servicios públicos [...]”*.

59. Esta competencia de las corporaciones tiene por objeto las obras de infraestructura, la cual encuentra en la legislación especial de servicios públicos domiciliarios un límite en sus alcances, toda vez que la ley 142 establece los sujetos prestadores de los servicios, siguiendo un criterio de especialidad orgánica, excluyendo la posibilidad de que otros sujetos allí no comprendidos, cumplan dichas funciones de prestación de servicio o desarrollo de dicha actividad económica, sin embargo con el fin de dar soluciones a las necesidades de saneamiento ambiental y en ejercicio de las demás funciones atribuidas por la ley, dichas autoridades ambientales podrán intervenir para la defensa y protección o para la descontaminación o **recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.**

60. Como se observa, las corporaciones autónomas regionales están facultadas para, entre otras: *i)* ejecutar las políticas, planes y programas en materia ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el área de su jurisdicción; *ii)* ejercer las funciones de máxima autoridad ambiental de acuerdo con los criterios y directrices del ministerio; y, *iii)* labores de inspección, vigilancia, seguimiento y control de los recursos renovables y no renovables.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto emitido el 22 de diciembre de 2001; asunto identificado con número de radicación: 1382, C.P. Ricardo Hernando Monroy Church.

³⁸ Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento respectivo (ley 489 de 1998, art. 5).



Análisis y solución del caso concreto

61. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

62. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas en primera y segunda instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación presentado por el Municipio de Manzanares contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Caldas.

Acervo y valoración probatoria

63. Teniendo en cuenta que para resolver el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Manzanares es necesario estudiar las pruebas frente a cada problema jurídico planteado con el recurso de apelación, para efectos metodológicos de la decisión la Sala procederá de la siguiente manera: *i)* amenaza a los derechos colectivos y las actividades desplegadas por el Municipio de Manzanares; *ii)* Autoridad pública responsable de la superación de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos; *iii)* análisis sobre el argumento de falta de recursos públicos para el cumplimiento de órdenes judiciales que persiguen la protección de derechos colectivos; *iv)* corresponsabilidad de la comunidad en la causación del riesgo y, finalmente, *v)* conclusiones.

Amenaza a los derechos colectivos y actividades desplegadas por el Municipio de Manzanares

64. Con base en las pruebas allegadas al expediente, la Sala considera que efectivamente para la fecha en que se presentó la demanda había una vulneración a los derechos colectivos de la comunidad del barrio “Tres Esquinas” del Municipio de Manzanares, la cual se ha mantenido en el tiempo y obedece a los siguientes factores:

i) las construcciones ubicadas en la ronda del río Santo Domingo, tal como consta en los informes de las visitas técnicas realizadas por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas³⁹ que denotan asentamientos irregulares en zonas cercanas al cauce del río y procesos de socavación de orillas por efectos del flujo normal de la corriente y avenidas torrenciales que eventualmente pueden golpear esta margen del cauce y hacer fallar los cimientos de estas estructuras asentadas cerca a las orillas que son aproximadamente 8 viviendas⁴⁰, así como en la solicitud⁴¹ formulada a Corpocaldas por parte de los habitantes de la zona de que se les haga un muro de contención porque el río “[...] *está derrumbando los solares de las casas [...]*”.

³⁹ Cfr. folios 8 y 90 del expediente.

⁴⁰ Cfr. folio 114 del expediente.

⁴¹ Cfr. folio 7 del expediente.



ii) Los riesgos a los que se encuentran expuestas las personas que habitan en las mencionadas construcciones, que de conformidad con el testimonio⁴² rendido el 22 de enero de 2018 por el señor Juan Pablo Zuluaga Correa, quien labora en la Subdirección de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas, se pueden clasificar en: *ii.a)* riesgos por avenida torrencial, crecientes súbitas de los cauces que pueden afectar lateralmente o de fondo los asentamientos existentes; *ii.b)* riesgos por deslizamiento; *ii.c)* riesgos por inundación; *ii.d)* posibilidad de que se presenten vendavales cuyos vientos pueden levantar tejados de las viviendas; *ii.e)* riesgos por caídas de rayos y; finalmente, en temporadas secas *ii.f)* riesgo de incendios forestales. Determinados todos en un mapeo o localización espacial solicitado al centro de documentación con el que cuenta Corpocaldas llamado Sistema Regional Ambiental, donde a través de los sistemas de información geográfica se pudo referenciar que las viviendas se encuentran en las manchas de inundación proyectadas.

iii) La falta de acciones por parte de la entidad Municipal para conjurar la problemática.

65. De igual manera, no se probó en el desarrollo del proceso que el Municipio de Manzanares hubiese ejecutado alguna acción tendiente a mitigar la amenaza a la que se encuentran expuestos los habitantes del barrio “Tres esquinas”, cuyas viviendas están construidas muy cerca al cauce del río Santo Domingo, habida cuenta que la única actuación aportada al plenario es la copia de un mensaje de correo electrónico⁴³ dirigido el 6 de abril de 2009 por el Secretario de Planeación Municipal e Infraestructura del Municipio a Corpocaldas para efectos de “[...] verificar la obra civil a ejecutar y posteriormente cofinanciar o realizar los procesos que la mitigación del riesgo en dicho punto exija [...]”.

66. Asimismo, quedó demostrado el actuar diligente de la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas- en el sentido de: *i)* atender los requerimientos formulados por algunos miembros de la comunidad relacionados con las problemáticas asociadas a las diferentes amenazas y riesgos a los que se encuentran expuestos⁴⁴; *ii)* contratar con la firma GEOSUB Ltda un estudio cuyo objeto es la identificación y caracterización de la amenaza, vulnerabilidad y riesgo para la cabecera municipal y las áreas de desarrollo rural restringido, el cual definió las zonas de riesgo por inundaciones, identificó procesos de socavación de orillas y formuló recomendaciones relacionadas con la implementación de acciones de tipo estructural y no estructural para mitigar las amenazas presentes en la zona; *iv)* realizar visitas técnicas y de asesoría, cuyos resultados fueron presentados a la Alcaldía del Municipio de Manzanares⁴⁵ y; *v)* elaborar un presupuesto estimado del costo de las obras a ejecutar por parte del Municipio de Manzanares para conjurar la amenaza⁴⁶.

67. Igualmente, está demostrado que no se han adelantado medidas efectivas para proteger los derechos colectivos de las personas que habitan en la ronda del río Santo Domingo que, por la especial caracterización de la zona donde están ubicados -áreas forestales protectoras y zonas de alto riesgo no mitigable-, impide la aplicación de algún procedimiento de legalización de tales asentamientos humanos. Esta situación ha permanecido a través del tiempo como quiera que la

⁴² Cfr. folio 114 del expediente y documento en formato electrónico que contiene el audio y video de la audiencia de pruebas.

⁴³ Cfr. folio 26 del expediente.

⁴⁴ Cfr. folios 6, 7 y 90 del expediente.

⁴⁵ Cfr. folio 90 del expediente.

⁴⁶ Cfr. folio 6 del expediente.



inconformidad ha sido objeto de solicitudes y quejas de las personas afectadas y de visitas de determinación del riesgo por parte Corpocaldas, según se tiene acreditado con las pruebas documentales allegadas y los testimonios practicados dentro del proceso, elementos probatorios que no han sido desacreditados.

68. Con base en estas premisas, la Sala concluye que a la fecha de la presentación de la demanda efectivamente el Municipio de Manzanares incurrió, por omisión, en la amenaza del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, habida cuenta que únicamente ha solicitado apoyo a la Corporación Autónoma Regional de Caldas –Corpocaldas-, pero no ha adelantado ninguna de las obras civiles recomendadas técnicamente para superar la amenaza; por lo tanto, la comunidad aledaña continúa expuesta a los riesgos por avenida torrencial, deslizamiento, inundación, posibles vendavales y, en temporadas secas, posibles incendios forestales.

69. En ese orden de ideas, la Sala considera adecuada la decisión proferida por el Tribunal sustanciador, en la primera instancia, en lo relacionado con el amparo al derecho colectivo invocado. Sin embargo, en cuanto a las medidas a adoptar por el Municipio de Manzanares para superar la amenaza, la Sala observa que, como se expondrá más adelante, éstas deben ser modificadas para poder atender las observaciones formuladas por dicha entidad territorial en el recurso de alzada y superar eficazmente la amenaza en la que se encuentra la comunidad residente en la ronda del río Santo Domingo y especialmente las 8 familias que de conformidad con el material probado en el proceso deben ser reubicadas.

70. Asimismo, la Sala considera necesario que en aras a hacer efectivos los principios de solidaridad y de responsabilidad, exhortar a la comunidad para que cumpla con los deberes que le impone el artículo 2 de la Ley 1523 en materia de prevención del riesgo, particularmente en lo relacionado con la atención a las autoridades ambientales sobre el cuidado ambiental, la prohibición de adelantar construcciones en las rondas del río, y de contaminar su cauce.

Autoridad pública responsable de la superación de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos

71. En el escrito de apelación el Municipio de Manzanares indicó que las obras que se deben realizar en el barrio “Tres esquinas” para mitigar la amenaza a la que están expuestos algunos de sus habitantes, deben ser apoyadas por la Gobernación de Caldas y Corpocaldas en virtud de los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad.

72. De acuerdo con las consideraciones generales expuestas en esta providencia, relacionadas con las funciones y competencias nacionales, departamentales y municipales en materia de prestación de servicios públicos y protección del medio ambiente, se reitera, en primer lugar, que la política ambiental es fijada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero ejecutada e implementada, a través de distintas entidades públicas y privadas, así como de los particulares, a quienes en virtud de la ley se les ha otorgado competencias en este campo; tal es el caso de las corporaciones autónomas regionales, entidades a las que se les asignaron funciones de máxima autoridad ambiental, de ejecución de políticas, planes y programas en la materia, así como labores de inspección, vigilancia y control de los recursos renovables y no renovables; en segundo lugar, a los departamentos se les asignaron funciones de apoyo y coordinación a los municipios, tanto en la prestación de los servicios públicos, como en la ejecución de programas y proyectos necesarios para la conservación del medio ambiente,



en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva y; en tercer lugar, son funciones principales de los municipios: *i)* la prestación directa o indirecta de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado así como la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento en su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación y; *ii)* el control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano y ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos.

73. Sin embargo, esta atribución de funciones no implica que los departamentos sean los competentes y responsables directos para ejecutar obras porque, se reitera, es el municipio la entidad territorial que ostenta la responsabilidad principal y directa en cuanto a la prevención y atención de desastres; en este orden de ideas, le corresponde realizar las obras necesarias, así como procesos de concertación y/o socialización con la comunidad y actuaciones administrativas, en ejercicio de las funciones de control urbanístico, para que se adopten las medidas correspondientes en relación con los asentamientos que se encuentran en zonas de alto riesgo y se impida la construcción de nuevas construcciones que invadan la zona de protección forestal del río Santo Domingo, poniendo en peligro los derechos e intereses colectivos de la comunidad que allí habita.

74. Asimismo, la distribución de funciones expuesta tampoco implica que las corporaciones autónomas regionales ejerzan la competencia que de manera directa corresponde a los municipios en materia de prevención y atención de desastres, sino que se circunscribe al apoyo y acompañamiento que, para el efecto, requiera la entidad territorial.

La falta de recursos públicos no es excusa para no proteger los derechos colectivos

75. El argumento planteado por el Municipio de Manzanares que esgrime como motivo para revocar la condena que le fue impuesta por el *a quo*, sobre que “[...] las finanzas del Municipio pueden ponerse en riesgo [...]” no es de recibo para la Sala por las siguientes consideraciones:

76. Por una parte, el Municipio hace un estimado de costos de las obras que supera en gran medida el presupuesto presentado por Corpocaldas, el cual fue aportado en su momento como prueba documental al plenario y reconocido por el Tribunal como tal, mediante providencia debidamente notificada a la entidad territorial sin que en ese momento fuese controvertida y; por la otra, esta Sección ha sostenido que las autoridades obligadas en el cumplimiento de la sentencia no se pueden excusar en insuficiencias presupuestales para no atender las órdenes judiciales.

77. Así, en sentencia proferida el 25 de octubre de 2001⁴⁷, esta Sala señaló:

“La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 25 de octubre de 2001; proceso identificado con número único de radicación 2000-0512-01(AP), C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular [...]” (Destacado de la Sala).

78. En el mismo sentido, en sentencia proferida el 5 de septiembre de 2002⁴⁸, dictada con ocasión de una demanda que buscaba la construcción de la infraestructura de alcantarillado en el Barrio El Salvador, Sector Pantano, del Distrito de Santa Marta, en línea con el planteamiento expuesto, se afirmó:

“[...] Se reitera que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección se instauró. Cosa distinta es que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades municipales que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtenerlos.[...]” (Resaltado de la Sala).

79. En providencia proferida el 6 de julio de 2006⁴⁹, la Sección Primera consideró lo siguiente:

“[...] la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección aquella se instauró, y que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades públicas que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos necesarios.

[...] es deber de las autoridades públicas adelantar las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para adelantar las obras ordenadas, aclarándose, en todo caso, que si bien dichas gestiones no pueden ser inmediatas, tampoco pueden prolongarse en el tiempo, ya que en modo alguno pueden los entes públicos dilatar indefinidamente las soluciones a las necesidades colectivas ni permanecer indiferentes ante los riesgos que amenacen los derechos y la seguridad de los ciudadanos [...]”.

80. Del mismo modo, en sentencia proferida el 10 de abril de 2008⁵⁰, en una controversia originada por las quebradas Grande y Chiquita que desembocan en el río Chicamocha, las cuales reciben aguas residuales que por no haber sido sometidas previamente a tratamiento, causando la contaminación del recurso hídrico y amenazando la salud de los habitantes de la cabecera municipal de Tibasosa, Boyacá, se afirmó que:

“[...] En reiterada y uniforme jurisprudencia, la Sala ha puesto de presente que la circunstancia de que la ejecución de obras públicas para la satisfacción de necesidades locales esté supeditada al agotamiento de los pasos previos de formulación e inscripción de proyectos en los Bancos de Proyectos de Inversión, inclusión en los Planes de desarrollo departamentales y municipales y en el presupuesto, no es razón para negar

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 5 de septiembre de 2002; proceso identificado con número único de radicación 2001-0303-01(AP-531) C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 6 de julio de 2006; proceso identificado con número único de radicación 68001 2315 000 2002 00489 01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 10 de abril de 2002; proceso identificado con número único de radicación 2001-01961-01(AP), C.P. Camilo Arciniegas Andrade.



la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular.

En este caso, el juez debe ordenar a las autoridades adelantar las gestiones técnicas, de planeación, las contractuales y presupuestales conducentes a que los respectivos proyectos se incluyan en el Plan de Desarrollo, cuenten con disponibilidad presupuestal y, luego de cumplirse las exigencias legales, puedan ejecutarse.

Se reitera que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos. Cosa distinta es que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades municipales que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtenerlos [...]” (Resaltado de la Sala).

81. Finalmente, en sentencia proferida el 15 de septiembre de 2011⁵¹, cuyo objeto de análisis era ordenar al Municipio de Sincelejo canalizar y limpiar el Arroyo “La Mula” que cruza por el Barrio Santa Cecilia de ese Municipio; a Aguas de la Sabana S.A. E.S.P., reinstalar o quitar el tubo que se encuentra en el interior del Arroyo y; a CARSUCRE realizar charlas educativas a la comunidad de aquel Barrio relacionadas con el cuidado del medio ambiente, se determinó que:

“La falta de recursos económicos no es óbice para que se adelanten los estudios técnicos, y se agoten las etapas de planeación, formulación de proyectos y presupuestación, que deben preceder la ejecución de obras públicas. Para la Sala, no es de recibo el argumento expuesto por el Municipio demandado, en el que afirma que con un presupuesto tan pequeño como el que tiene, es imposible solucionar en un año todas las necesidades del municipio, pues tal afirmación no es excusa para que las autoridades locales omitan adelantar los pasos indispensables para que las obras de mejoramiento y canalización de sus caudales puedan incluirse en el Plan de Desarrollo y contar con la respectiva apropiación presupuestal, y más aún cuando está demostrado la existencia de un daño contingente que amenaza con afectar los derechos colectivos de la comunidad del Barrio Santa Cecilia.”

82. Como se puede observar en la jurisprudencia citada, la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos habida cuenta que la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida.

83. En el caso concreto, el Municipio aduce que con la decisión proferida por el Tribunal, en primera instancia, se está afectando el presupuesto de dicha entidad territorial sin consultar con su sostenibilidad financiera. Sobre el particular, se reitera, la Sala estima que dicho argumento no resulta suficiente para revocar la decisión de primera instancia, como quiera que las obligaciones fijadas en la sentencia son razonables y no resultan desproporcionadas. Lo anterior, habida cuenta que:

i) La estimación de costos de “[...] alrededor de 400 millones de pesos [...]” que alega el Municipio, no tiene un sustento probatorio que la fundamente y, en esa

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 15 de septiembre de 2011; proceso identificado con número único de radicación 2004-01241-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.



medida, aceptar tal afirmación implicaría el desconocimiento del presupuesto elaborado por Corpocaldas, estimado en “[...] 65’454.458 pesos [...]”, el cual fue aportado debidamente al material probatorio sin que fuese controvertido en el momento procesal correspondiente;

ii) en casos como el presente en los que está, por un lado, la disponibilidad presupuestal de una entidad territorial, y por el otro, la obligación del Estado de garantizar los derechos colectivos en forma eficiente, el Municipio debe proceder a realizar un juicio de ponderación a favor de la comunidad que ve amenazados sus derechos colectivos, sin perjuicio de que para ello deba adelantar las gestiones a que haya lugar ante las entidades del orden departamental y nacional con el fin de lograr la adopción de medidas orientadas a proteger los derechos e intereses colectivos y;

iii) las decisiones asumidas por el Despacho sustanciador, en la primera instancia, son producto del legítimo ejercicio de la función judicial.

84. A este respecto, destaca la Sala que las obligaciones impuestas al Municipio son, en lo pertinente, las siguientes:

“[...] TERCERO: En consecuencia se ORDENA al SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MANZANARES:

1. Realizar un censo de las familias asentadas en las márgenes de protección del río (sic) Santo Domingo en el área urbana del municipio y cuyas viviendas deban ser objeto de reubicación, identificando a quien funja como cabeza de familia, y a todos los demás habitantes de cada inmueble. Lo anterior deberá efectuarlo con la asesoría de Corpocaldas dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, dejando el correspondiente soporte documental.

2. Dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del término anterior, deberá estructurar y promover un plan de vivienda subsidiado, de conformidad con las normas que regulan la materia para la reubicación de las familias identificadas conforme al numeral anterior. Se ofrecerá una solución de vivienda por cada una de las viviendas a reubicar sin importar los grupos familiares que las habiten actualmente.

3. El plan anterior deberá ejecutarlo a más tardar al mes de diciembre de 2019. En caso de que alguna de las familias objeto del plan de vivienda, no lo acepten, deberá proceder al desalojo de las mismas de conformidad con las normas de policía.

4. En tanto se cumple lo anterior, deberá realizar un monitoreo permanente del río Santo Domingo en el sector de Tres Esquinas con el fin de evitar nuevos asentamientos y de tomar las medidas de emergencia que se requieran ante una eventual creciente del río, incluido el desalojo de los inmuebles en alto riesgo y demás que determine el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

5. Iniciar el proceso de reforestación de las franjas de protección del río a su paso por el Municipio a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de este fallo.

6. Ejecutar las obras de protección lateral de las orillas y de estabilidad del talud derecho del río Santo Domingo, recomendadas por Corpocaldas. Lo anterior deberá realizarse a más tardar al 30 de junio de 2019.



[...].”

85. La Sala observa que las órdenes impartidas son pertinentes y razonables y además delimitan claramente el objeto de la obligación y la forma como esta debe ejecutarse. Por lo tanto no es de recibo la excusa de falta de recursos económicos para su ejecución.

86. No obstante lo anterior, la Sala considera que deben adicionarse algunas órdenes y modificarse otras, con el fin de garantizar prontamente el derecho colectivo de la comunidad que habita en la ronda del río Santo Domingo cuya amenaza está plenamente probada en el proceso y especialmente de las 8 familias que de conformidad con el material probado en el proceso deben ser reubicadas. En ese sentido, por una parte, se estima necesario ordenar al Municipio de Manzares que, de manera provisional, mientras se da una solución de vivienda definitiva a las familias asentadas en la ronda del río, les otorgue a las 8 familias que deben ser reubicadas un subsidio de arrendamiento mientras se adelanta la estructuración y promoción del plan de vivienda subsidiado, en consideración a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran y a que el proceso de reubicación es indiscutible.

87. Y, por otra parte, atendiendo a las órdenes mencionadas *supra* y a la manifestación de la entidad territorial sobre la necesidad de obtener apoyo económico de otras entidades para llevar a cabo las obras necesarias para superar la amenaza, la Sala considera que las obligaciones radicadas en cabeza del Municipio de Manzares tienen una doble connotación: por una lado, están unas obligaciones de medio, encaminadas a adelantar las gestiones a que haya lugar para otorgar los subsidios de arrendamiento y conseguir el apoyo económico para la financiación de las obras y, por el otro, están unas obligaciones de resultado, consistentes en que una vez conseguidos los mencionados recursos éstas sean ejecutadas.

88. Por tal razón, la Sala concederá un término razonable para que se lleven a cabo cada una de las obligaciones referidas, haciendo la salvedad de que una vez se materialice el apoyo económico que gestione el Municipio, se empezará a contar el término para el cumplimiento de las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Caldas, fijando en todo caso una fecha límite para llevar a cabo las medidas, atendiendo a la urgencia con que se requiere la ejecución de las mismas.

Marco general sobre la corresponsabilidad en la causación del riesgo

89. En cuanto a la corresponsabilidad de la comunidad en la causación del riesgo, esta Sala de Decisión en un reciente pronunciamiento⁵² determinó que, cuando se demuestre que los riesgos a la seguridad y a la prevención de desastres han sido causados por acciones atribuibles a los ciudadanos, resulta procedente que el juez popular ordene que los sujetos corresponsables concurren con las entidades gubernamentales a adoptar las medidas que resultaren necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, en aras de hacer efectivos los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección que tanto en lo

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 1 de marzo de 2018; proceso identificado con número único de radicación 19001333100520110029401, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



personal como en sus bienes les impone el artículo 2 de la Ley 1523, concretamente, en materia de prevención del riesgo.

90. En el pronunciamiento en cita, la Sala puso de presente lo siguiente:

*“[...] Específicamente, en materia de prevención de desastres, resulta relevante traer a colación el artículo 2 de la Ley 1523, que establece que la gestión del riesgo es responsabilidad **de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano**, imponiendo obligaciones, deberes y responsabilidades comunes con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos.*

*En esos términos, se establece el **principio de corresponsabilidad** el cual implica que los demandantes concernidos deban concurrir con acciones conducentes a la eficaz gestión del riesgo.*

*En efecto, la norma precitada dispone que “[...] En cumplimiento de esta responsabilidad, **las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo**, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres [...]”.*

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades [...]

Corolario de lo expuesto es que no sea dable al juez constitucional exonerar a los ciudadanos y a las comunidades de la corresponsabilidad que les sea exigible en la gestión de sus propios asuntos, ni relevarlos de la obligación de asumir las consecuencias que se derivan de sus propios actos [...]”⁵³ (Destacado de la Sala).

91. En dicho pronunciamiento, la Sala trajo a colación la sentencia T-1094 de 2002⁵⁴, en la que la Corte Constitucional consignó el siguiente razonamiento:

“[...] Sería contrario a los principios de dignidad humana, de trabajo, de solidaridad social y de prevalencia del interés general así como a los deberes ciudadanos, que los infortunios y riesgos de la persona fuesen asumidos íntegramente por el Estado. Esto hace, por ejemplo, que las consecuencias negativas de la conducta negligente, e incluso dolosa, de algunos, se traslade al Estado, y a través de éste a toda la sociedad, con la consiguiente anulación de la responsabilidad individual en el manejo de sus propios asuntos. Tal no puede ser, por lo tanto, el alcance de los deberes sociales derivados de las disposiciones constitucionales citadas [...]” (Resaltado de la Sala).

92. Asimismo, se reitera la posición expuesta por esta Sección en una anterior oportunidad⁵⁵, en los siguientes términos:

“[...] Puesto que el municipio demandado no controvierte la ocurrencia de los hechos causantes de la violación a los derechos colectivos para cuya protección se instauró la acción, la controversia se contrae en determinar si la condición de ilegalidad del asentamiento humano del sector de La Balastrea exonera a sus autoridades del deber de proveer condiciones que garanticen su salubridad. [...]”

⁵³ *Ibídem.*

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia T-1094 de 5 de diciembre de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia proferida el 13 de mayo de 2004; proceso identificado con número único de radicación 760012331000-2002-2821-01, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.



A juicio de la Sala, el ente territorial no puede excusar su responsabilidad alegando que los habitantes de las viviendas que sufren el riesgo o amenaza a la salubridad son responsables de su causación por tratarse de un asentamiento ilegal, pues la violación de la ley por los ciudadanos en modo alguno exonera a las autoridades del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Cosa distinta es que también resulte inaceptable que deriven provecho de su proceder ilegal, por lo que deben concurrir con el ente territorial, en la medida de sus posibilidades, a hacer realidad la solución de vivienda que posibilite su reubicación [...]” (Resaltado de la Sala).

93. En suma, la responsabilidad de la comunidad en la causación del riesgo no constituye una causal de exoneración de responsabilidad para las autoridades públicas por haber omitido el cabal cumplimiento de sus funciones, en el marco de las competencias administrativas establecidas en el ordenamiento jurídico, por cuanto los entes territoriales no pueden excusar su responsabilidad alegando que la comunidad que sufre el riesgo es responsable de su causación por crear asentamientos ilegales y contaminar los afluentes hídricos, pues la violación de la ley por los ciudadanos en modo alguno exonera a las autoridades del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

94. En esa tesitura, aun cuando la vulneración de los derechos colectivos invocados se deba en parte a acciones atribuibles a la comunidad, quienes se encuentran conformando asentamientos ilegales en zonas denominadas de protección y de alto riesgo no mitigable, contribuyendo además a la contaminación del río Santo Domingo, exponiendo incluso sus propias vidas, ello en modo alguno exime a las autoridades del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, máxime cuando está de por medio la recuperación del medio ambiente y la protección de vidas humanas.

95. Sin perjuicio de lo anterior, considerando las especiales circunstancias de cada caso concreto y en aras a hacer efectivos los principios de solidaridad y de responsabilidad, resulta procedente exhortar a la comunidad ubicada en “[...] *la cuadra de viviendas localizadas en el sector denominado Tres Esquinas, sector Centro-Norte del casco urbano del Municipio de Manzares, salida por la vía a Pensilvania [...]*”⁵⁶, que se encuentra en el margen derecho del cauce del río Santo Domingo, para que cumplan con los deberes que les impone el artículo 2 de la Ley 1523 en materia de prevención del riesgo, particularmente en lo relacionado con la atención a las autoridades ambientales sobre el cuidado ambiental, la prohibición de adelantar construcciones en las rondas del río, y de contaminar su cauce.

Comité de verificación

96. En la sentencia proferida en primera instancia se ordenó la conformación de un Comité de Verificación para el seguimiento al cumplimiento de la sentencia, conformado por el Personero del Municipio de Manzares, el actor, el Director de Corpocaldas o su delegado y el Alcalde del Municipio de Manzares.

97. Frente a la conformación de este comité, el artículo 34 de la Ley 472 preceptúa lo siguiente:

“Artículo 34º.- Sentencia. [...]

En la sentencia el juez [...] podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las

⁵⁶ Cfr. folio 8 del expediente.



partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]” (Resalta la Sala).

98. De conformidad con esta norma transcrita, se considera que el juez de primera instancia debe hacer parte de Comité de Verificación con el propósito de que realice seguimiento y adopte las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la sentencia.

99. Por consiguiente, se impone modificar la sentencia apelada, en el sentido que el juez de primera instancia, esto es, el Tribunal Administrativo de Caldas, haga parte del Comité de Verificación, tal como lo ordena el citado artículo 34.

Conclusiones de la Sala

100. Con fundamento en las consideraciones jurídicas establecidas en la parte motiva de esta sentencia, la Sala modificará el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, en el sentido de ordenar al Municipio de Manzanares que, mientras se da una solución de vivienda definitiva a las familias asentadas en la ronda del río Santo Domingo, dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término concedido para la realización del censo de tales personas, adelante las gestiones a que haya lugar para el otorgamiento de subsidios de arrendamiento a las 8 familias que de conformidad con lo probado en el proceso deben ser reubicadas, como medida provisional que no podrá superar los 12 meses de ejecución, mientras se adelantan la estructuración y promoción del plan de vivienda subsidiado, atendiendo a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran y a que el proceso de reubicación es indiscutible.

101. La Sala también modificará el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, con el fin de que, de manera concomitante a las gestiones para otorgamiento de subsidios de arrendamiento, dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento del término concedido para la realización del censo anteriormente mencionado, el Municipio lleve a cabo las acciones necesarias para conseguir el apoyo financiero requerido en la ejecución de las medidas ordenadas. Una vez obtenidos los recursos, dentro de los seis meses siguientes el Municipio deberá dar cumplimiento a los demás órdenes proferidas por el *a quo*, cuya ejecución deberá llevarse a cabo a más tardar en el mes de marzo de 2020.

102. En otro aspecto, se modificará el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia, para que el juez de primera instancia, esto es, el Tribunal Administrativo de Caldas, haga parte del Comité de Verificación, con la finalidad de que realice seguimiento y adopte las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la sentencia.

103. Asimismo, se adicionará la parte resolutive de la sentencia apelada, en el sentido de exhortar a la comunidad que habita en la ronda del río Santo Domingo para que ejecute conductas que contribuyan al cuidado ambiental, atendiendo las indicaciones de las autoridades ambientales sobre la prohibición de adelantar construcciones en las rondas del río y de contaminar su cauce, teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 2 de la Ley 1523, la comunidad también es responsable de la gestión del riesgo.



104. Finalmente, se confirmará en lo demás la sentencia de 18 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo Caldas, mediante la cual amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente previsto en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de la comunidad que reside en el barrio “Tres esquinas” del Municipio de Manzanares, en la medida en que resulta imperioso el desarrollo de obras tendientes a superar la amenaza que representa que sus viviendas estén construidas en la ronda del río Santo Domingo, según los medios probatorios recaudados y valorados en este proceso.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal tercero de la sentencia proferida el 18 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caldas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el cual quedará así:

TERCERO: En consecuencia se **ORDENA** al **SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MANZANARES:**

1. Realizar un censo de las familias asentadas en las márgenes de protección del río Santo Domingo en el área urbana del municipio y cuyas viviendas deban ser objeto de reubicación, identificando a quien funja como cabeza de familia, y a todos los demás habitantes de cada inmueble. Lo anterior deberá efectuarlo con la asesoría de Corpocaldas dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, dejando el correspondiente soporte documental.

2. Dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término anterior, el Municipio deberá adelantar las gestiones a que haya lugar para el otorgamiento de subsidios de arrendamiento a las 8 familias asentadas en la ronda del río Santo Domingo, que de conformidad con lo probado en el proceso deben ser reubicadas, como medida provisional que no podrá superar los 12 meses de ejecución, mientras se adelantan la estructuración y promoción del plan de vivienda subsidiado.

3. De manera concomitante, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del término establecido en el numeral 1, el Municipio deberá adelantar las gestiones a que haya lugar para conseguir el apoyo financiero requerido en la ejecución de las medidas ordenadas.

4. Una vez obtenidos los recursos referidos *supra*, dentro de los seis (6) meses siguientes el Municipio deberá estructurar y promover un plan de vivienda subsidiado, de conformidad con las normas que regulan la materia para la reubicación de las familias identificadas conforme al numeral 1. Se ofrecerá una solución de vivienda por cada una de las viviendas a reubicar sin importar los grupos familiares que las habiten actualmente.

5. El plan anterior deberá ejecutarlo a más tardar en el mes de marzo de 2020. En caso de que alguna de las familias objeto del plan de vivienda, no lo acepten, deberá proceder al desalojo de las mismas de conformidad con las normas de policía.



6. En tanto se cumple lo anterior, a partir de la fecha de notificación de esta sentencia y hasta el mes de marzo de 2020, deberá realizar un monitoreo permanente del río Santo Domingo en el sector de Tres Esquinas con el fin de evitar nuevos asentamientos y de tomar las medidas de emergencia que se requieran ante una eventual creciente del río, incluido el desalojo de los inmuebles en alto riesgo y demás que determine el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

7. Iniciar el proceso de reforestación de las franjas de protección del río a su paso por el Municipio a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de este fallo.

8. Ejecutar las obras de protección lateral de las orillas y de estabilidad del talud derecho del río Santo Domingo, recomendadas por Corpocaldas a más tardar en el mes de marzo de 2020.

SEGUNDO: MODIFICAR el ordinal cuarto de la sentencia apelada, en el sentido de incluir al Tribunal Administrativo de Caldas como integrante del Comité de Verificación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: EXHORTAR a la comunidad de que habita en la ronda del río Santo Domingo para que ejecute conductas que contribuyan al cuidado ambiental, atendiendo las indicaciones de las autoridades ambientales sobre la prohibición de adelantar construcciones en las rondas del río y de contaminar su cauce, teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 2 de la Ley 1523, la comunidad también es responsable de la gestión del riesgo.

CUARTO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida el 18 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Caldas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado