



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO  
-Sala Segunda de Decisión-**

**Magistrado Ponente:  
JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ**

ASUNTO	SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL	POPULAR
PROCESO	63001-2333-000-2018-00036-00
DEMANDANTE	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES
DEMANDADO	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y OTROS

Armenia, quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

**Sentencia 001-2018-210**

Agotadas las etapas previas y siendo esta la jurisdicción competente, sin que se vislumbre nulidad alguna, el Tribunal procede en primera instancia, a proferir sentencia en el presente medio de control constitucional.

**I. PARTE DESCRIPTIVA**

**1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN**

**1.1. El objeto de la demanda<sup>1</sup>**

La parte actora pretende se amparen los siguientes derechos colectivos:

---

<sup>1</sup> Fls. 105-110

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS

- Gozar de un ambiente sano; a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible; la protección de áreas de importancia ecológica y demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

Como consecuencia de lo anterior:

1. Ordenar a las entidades accionadas implementar las medidas necesarias tendientes a la gestión, evaluación, análisis, planeación, ejecución y seguimiento para el conocimiento del riesgo de desastre en el municipio de Pijao, y se realicen acciones urgentes encaminadas a prevenir y mitigar la situación de riesgo de desbordamiento del río Lejos.
2. Realizar los estudios hidráulicos e hidrogeológicos sobre el Río Lejos para determinar las medidas de prevención a adoptar.
3. Instalar sistemas de alerta y comunicación para alertar posibles riesgos del río Lejos.
4. Señalar rutas de evacuación y puntos de encuentro en el municipio de Pijao, en caso de posibles avenidas torrenciales.
5. Adoptar medidas de policía administrativa que se indican en las recomendaciones realizadas en estudios de la CRQ en el año 1999 y la Universidad Gran Colombia en el año 2016.
6. Realizar programas de capacitación y negociación con la población asentada en el área de mayor influencia del río para la siembra de árboles.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

7. Establecer la población en mayor estado de vulnerabilidad y manejar programas de prevención de riesgos de desastres.

## 1.2. Supuestos fácticos de la demanda

En la demanda expuso que el municipio de Pijao – Quindío se encuentra en zona de alto riesgo porque las características geológicas estructurales, la topografía agreste y la acción antrópica determinan un progresivo deterioro de los suelos, con pérdida de capa vegetal y de sólidos ladera abajo, lo cual aumenta la posibilidad de deslizamientos, avalanchas e inundaciones sobre el casco urbano.

Sostuvo que por su ubicación geográfica es altamente vulnerable a inundaciones, dada su cercanía al Rio Lejos y la Quebrada Las Pizarras; pero el riesgo más latente y catastrófico que se puede presentar es el de “avalanchas”, generadas por el movimiento de remoción en masa de las cárcavas<sup>2</sup> del ya mencionado rio.

Indicó que de acuerdo con el estudio realizado por la Universidad la Gran Colombia, en convenio con el Municipio de Pijao y la Unidad Departamental de Gestión de Riesgo, se pone en evidencia la alta susceptibilidad del municipio de sufrir movimientos en masa, inundaciones y crecientes súbitas, además de estar en una zona de alto riesgo sísmico por efecto de estructuras geológicas activas.

Aseguró que para los años 2010 y 2011 el municipio se vio afectado por la ola invernal, traduciéndose en una alta pluviosidad dentro de su jurisdicción, lo cual originó sucesos de pérdida de banca, daños en viviendas y cultivos.

Que la problemática presentada fue estudiada por el Comité Local de Prevención y atención de desastres – CLOPAD del municipio de Pijao, y concluyeron que de conformidad con los estudios e informes hidrológicos, entre otras medidas se debía realizar **la intervención** sobre las cárcavas “Las Pizarras” y “Las Camelias” y efectuar obras de descolmatación en el cauce del rio Lejos, reforestar y tomar las medidas correctivas y prospectivas que se consideren necesarias para la

<sup>2</sup> Pizarras, Camelias y Palmeras.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS

reducción del riesgo sobre el casco urbano y su entorno. En igual, sentido, se estableció la necesidad de intervenir las quebradas “El Inglés” y “La Cristalina”.

Que mediante Oficio N° INT-UDEGERD-23-187.01-187 del 7 de junio de 2017, la Unidad Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres UDEGERD, solicitó al SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO apoyo por riesgo de origen geológico, para el municipio de Pijao, donde se presentan dos fenómenos denominados como cárcavas, las cuales involucran deslizamientos rotacionales, caídas de rocas y flujos de detritos.

A través del oficio de fecha 11 de julio de 2017 la entidad Servicio Geológico Colombiano dio respuesta al anterior requerimiento, aclarando que dicho ente realiza estudios en el orden nacional y regional y que el caso expuesto es del orden municipal, que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1523 de 2012 de Gestión de Riesgo y con base en el principio de subsidiariedad, son las Corporaciones Autónomas Regionales las entidades encargadas de brindar apoyo técnico a municipios de su jurisdicción.

Que mediante Decreto 064 del 19 de octubre de 2017 la Administración Municipal declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Pijao, conforme lo establece la Ley 1523 del año 2012 y existiendo concepto favorable por parte del CMGRD del Municipio de Pijao según acta de reunión efectuada en fecha 20 de septiembre de 2017, igualmente se declaró que a partir del 18 de octubre de 2017 y hasta por un término de seis meses el estado de calamidad pública en el municipio la cual podrá cesar en el momento que se supere la situación.

Que el 18 de noviembre de 2017 a raíz de las fuertes lluvias se produjo un desbordamiento del río Lejos, que trajo como consecuencia la inundación de varios sectores del casco urbano y amenazando con una alta probabilidad la inundación intempestiva en todo el casco urbano del municipio lo cual afectaría la población que según registros oficiales oscila entre 3.677 habitantes en la cabecera y 2420 habitantes en el resto del municipio.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS

Que el 21 de noviembre de 2017 el Municipio de Pijao – Personería Municipal, presentó ante la Procuraduría General de la Nación su preocupación e incertidumbre y la de los habitantes de Pijao, con ocasión de la ola invernal que azota al Municipio y con el crecimiento incesante del río Lejos el pasado 17, 18 y 19 de noviembre, no obstante se han realizado compromisos a nivel departamental y municipal tendientes a iniciar y gestionar las acciones pertinentes encaminadas a mitigar desastres y hechos que atenten contra la tranquilidad y la vida de los habitantes de Pijao, se requiere una intervención inmediata de descolmatación del río Lejos en las zonas cercanas al casco urbano y desde su nacimiento para evitar una tragedia como ocurrió en el Municipio de Mocoa.

Que el 1º de diciembre de 2017 la Procuraduría 34 Judicial I Ambiental y Agraria de Armenia, requirió información a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y Departamento del Quindío a través de la UDEGERD sobre las acciones adelantadas en torno a la problemática actual del Municipio de Pijao derivada del posible desbordamiento del cauce del río Lejos, el Gris y emergencia con cárcavas, y exhortó a las entidades para que adelantaran dentro del marco de sus competencias las acciones necesarias y practicar visitas con el fin de tomar medidas urgentes para la protección inmediata de los derechos colectivos tales como la seguridad de los habitantes de la población de Pijao y demás derechos colectivos que puedan ser vulnerados según lo establecido en la Ley 472 de 1998 y en la Constitución Política, a lo cual únicamente dio respuesta el Departamento del Quindío.

Que en el marco del convenio celebrado entre la Alcaldía Municipal de Pijao y la Corporación Autónoma Regional del Quindío se rindió el informe final en el cual se estableció que la cárcava Las Pizarras, con una extensión de 10 hectáreas, en su parte interna y en zona de fuerte pendiente es el segundo foco erosivo que más sedimentos aporta el río Lejos. La inestabilidad de estos terrenos permite que las aguas lluvias se conviertan en el mayor factor detonante de continuos deslizamientos.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS

Que igualmente en el informe final del convenio se hace referencia que la cuenca del río Lejos presenta características de inestabilidad geológica que agravado por el uso inadecuado del suelo, ha generado agrietamientos y grandes cárcavas que propician movimientos en masa (reptación, desgarres, caídas de rocas, derrumbes y deslizamientos), que potencialmente pueden represar el río y generar avenidas torrenciales que inciden directamente sobre las márgenes del río Lejos en el casco urbano.

Que muy a pesar de los múltiples requerimientos hechos por el Ministerio Público a las entidades competentes, no se evidencia la toma de decisiones y acciones concretas dirigidas a mitigar el riesgo muy alto por inundación y/o avenidas torrenciales, movimientos en masa de la cuenca del río Lejos y en casco urbano del municipio de Pijao.

Que en el año 2000 el INGEOMINAS hoy Servicio Geológico Colombiano, realizó el estudio de “ZONIFICACION DE AMENAZAS GEOLÓGICAS PARA LOS MUNICIPIOS DEL EJE CAFETERO AFECTADO POR EL SISMO DEL 25 DE ENERO DE 1999”, y dentro de las conclusiones más relevantes se puede precisar lo siguiente: *“Otro de los sectores críticos es la cuenca del río Lejos, que transcurre por los territorios del Municipio de Pijao. Se identificaron severos fenómenos de remoción en masa en la parte alta de esta cuenca, cuyos materiales pueden ser represados en gargantas conformadas por rocas del complejo quebrada grande. Estos represamientos podrían represarse y provocar avalanchas de dimensiones considerables que indudablemente afectarían el casco urbano de Pijao”*.

De acuerdo con los anteriores supuestos, argumentó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene competencias y responsabilidades para formular estrategias y acciones para el manejo de riesgos relacionados con el recurso hídrico y, puede articular recursos financieros para adelantar acciones prioritarias en lo atinente a la gestión integral del recurso hídrico; ello se desprende de la creación del Consejo Nacional del Agua que alude el Decreto 585

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS

de 2017, de manera que le corresponde actuar en esta problemática, pues no ha viabilizado ningún recurso pese a las gestiones del municipio de Pijao.

Indicó que la CRQ además de las funciones establecidas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, tiene el deber de apoyar a los entes territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y reducción de riesgos; así como la adecuación de los planes de ordenamiento territorial, sin embargo, en el municipio de Pijao, no ha actuado con eficiencia en relación con estos ítems. Menciona también que este ente no ha ejecutado procesos de descolmatación del río Lejos, fenómeno producido por el arrastre de materiales debajo del agua. No se observa de parte de la autoridad ambiental un control a las fuentes hídricas que refiere la demanda.

El ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha promovido, ni tampoco orientado la incorporación del componente de gestión del riesgo en el esquema territorial del municipio de Pijao. No ha formulado una política de gestión del riesgo frente a la problemática.

El departamento del Quindío tiene claros deberes de implementación de procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres en el ámbito de su jurisdicción. Tiene la obligación de subsidiariedad positiva frente al municipio de Pijao para el análisis del riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad, razón por la cual, debe concurrir en la ejecución de proyectos para evitar eventos peligrosos como remociones en masa, deslizamientos e inundaciones que pudiesen presentarse.

El alcalde del municipio de Pijao es el responsable directo de la implementación de procesos de gestión del riesgo en su localidad, debe generar acciones estratégicas y prioritarias para que sean integradas a los planes de ordenamiento territorial. En tal virtud, aseveró, que este ente no ha ejecutado proyectos que atiendan la problemática que se avizora en el municipio de Pijao.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

### **1.3. COADYUVANTES**

#### **1.3.1. PROCURADOR 34 JUDICIAL I AMBIENTAL Y AGRARIO DE ARMENIA-<sup>3</sup>**

Coadyuvó el amparo de los derechos colectivos invocados producto de la situación expuesta en la demanda y, solicitó la práctica de algunas pruebas.

#### **1.3.2. PERSONERÍA MUNICIPAL DE PIJAO<sup>4</sup>**

Coadyuvó la acción. En el escrito se aduce que la administración departamental no ha cumplido sus compromisos adquiridos con el municipio de Pijao frente a esta problemática.

#### **1.3.3. DEFENSORIA DEL PUEBLO<sup>5</sup>**

Coadyuvó la acción impetrada. Adujo que las autoridades departamentales y nacionales no han sido lo suficientemente diligentes en la gestión de mitigación ambiental que requiere la zona.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD<sup>6</sup>**

Señaló que no entiende el motivo de su vinculación al presente proceso, dado que, probada la vulneración al derecho colectivo, son los entes territoriales junto con la autoridad ambiental los encargados de conjurar la situación.

---

<sup>3</sup> Fls. 112-129

<sup>4</sup> Fls. 146-148

<sup>5</sup> Fls. 227-237

<sup>6</sup> Fls. 353-356



ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

Expresó que las problemáticas ambientales son competencia de la autoridad ambiental. Adujo que el municipio de Pijao debe incorporar un proceso de ordenamiento de la cuenca ante la CRQ, puesto que dicha entidad es la encargada del POMCA del Rio “La Vieja” (plan de ordenamiento y manejo de la cuenca), plan que incluye un componente alusivo al riesgo. Así, solo cuando la autoridad local vea superada su capacidad, puede acudir al apoyo nacional.

Expuso los lineamientos que trae la Ley 1523 de 2012 y de acuerdo con el principio de autonomía territorial, consideró que son las entidades territoriales las que tienen la capacidad para manejar sus propios asuntos, como es la política de gestión del riesgo de desastres. Conforme a lo anterior, ante la existencia de entes territoriales con competencia directa sobre la problemática, aduce no estar legitimado por pasiva para responder por el derecho colectivo invocado.

## **2.2. DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO<sup>7</sup>**

Expresó que son los alcaldes y la autoridad ambiental los que tienen responsabilidades directas en la implementación de procesos de gestión del riesgo. Mencionó que el departamento del Quindío por medio de unidad departamental de gestión del riesgo, ha realizado algunas acciones en pro de orientar los procesos de conocimiento de la amenaza y mitigación del riesgo; las mismas se describen en oficio anexo dirigido al personero municipal de Pijao (fol. 366, solicitudes de apoyo a entes nacionales, levantamiento topográfico de las cárcavas CAMELIAS y PIZARRAS con la Universidad La Gran Colombia, capacitaciones, entrega de equipos de comunicaciones), por ello, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

## **2.3. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDIO - CRQ<sup>8</sup>**

Aseguró que ha efectuado una serie de actividades con la finalidad de brindar un acompañamiento continuo para contribuir a evitar los posibles daños que se

---

<sup>7</sup> Fls. 361-365

<sup>8</sup> Fls. 390-398, en adelante CRQ

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

pueden generar en el municipio de Pijao por la problemática que presenta el río Lejos, entre las cuales destacó:

- El proceso de selección, bajo la modalidad de mínima cuantía N° 006 de 2018, que tiene por objeto: “REALIZAR ESTUDIO HIDROLÓGICO E HIDRÁULICO QUE IDENTIFIQUE LAS MANCHAS DE INUNDACION PARA DIFERENTES PERIODOS DE RETORNO (2.5, 10, 25, 50 Y 100 AÑOS) A LO LARGO DEL RÍO LEJOS CERCA DEL A ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE PIJAO”, se encuentra en ejecución.

Expuso que ha cumplido sus obligaciones de control y vigilancia sobre la zona del río Lejos, a fin de verificar el cumplimiento de las actuaciones administrativas que deben ejercer las demás autoridades administrativas, ya que son éstas quienes tienen deberes directos sobre la atención del riesgo que genera el recurso hídrico.

#### **2.4. MUNICIPIO DE PIJAO<sup>9</sup>**

Indicó que las eventuales afectaciones que puedan generar las cárcavas “Las Pizarras” y “Las Camelias” ubicadas en el Municipio de Pijao – Quindío, al igual que el reiterado desbordamiento del río Lejos son de verdad una problemática de alto nivel de acuerdo con el estudio realizado por la Universidad La Gran Colombia, con base en el cual el Alcalde Municipal expidió el Decreto N° 064 del 19 de octubre de 2017, donde declaró la situación de calamidad pública.

Sin embargo, destacó que a pesar de la importancia que representa para el municipio el decreto de las medidas cautelares solicitadas, este ente territorial demandado presenta a la fecha demasiadas limitaciones presupuestales y las demás autoridades con competencias sobre el problema no asumen el asunto con la seriedad que amerita, motivo por el cual, solicita se adopte la decisión judicial que mejor convenga al municipio y se tenga en cuenta la poca capacidad presupuestal de esta entidad.

---

<sup>9</sup> Fls. 399-409

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

## **2.5. NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO<sup>10</sup>**

Se opuso a la prosperidad de la acción popular, ya que los hechos que narra la demanda no comprometen responsabilidades de esta cartera.

Señaló que para que la situación sea considerada por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo debe escalar los comités de gestión del riesgo locales y departamentales, y la UNGRD sería la entidad que revisaría la situación de pertinencia para que fuese convocado ante esta situación.

La entidad accionada junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedieron el Decreto 1807 de 2014, norma que establece las condiciones técnicas y escalas de trabajo para la realización de estudios de amenazas y riesgo, así como los mecanismos para su incorporación en el POT e implementación en el mismo, a fin de orientar a los municipios en los procesos de revisión de los POT's a efectos de que desde la planeación del territorio se prevenga y mitigue los riesgos de desastres. Resaltó que el ministerio ha realizado asistencia técnica en la temática al Departamento del Quindío con el objetivo de que se adecuen los POT's de los municipios a la nueva normativa.

De acuerdo a lo anterior, estima que no es el llamado a satisfacer las pretensiones de la demanda, razón por la cual, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

## **2.6. NACIÓN- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>11</sup>**

Aseguró conforme al Decreto 3570 de 2011 que no está dentro del marco de sus funciones amparar la situación que expone la demanda. Agregó que si se observa la Ley 1523 de 2012, los principales responsables de la gestión de riesgos de desastres son los alcaldes y gobernadores a través de sus comités locales. Indicó

---

<sup>10</sup> Fls. 428-431

<sup>11</sup> Fls. 462-472

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

que el Sistema Nacional del Riesgo de Desastres involucra a varias instancias pero no al ministerio accionado. Por ende, propuso las siguientes excepciones:

- Falta de legitimación en la causa por pasiva.
- Inepta demanda, debido a que el concepto de violación del derecho colectivo invocado no es clara.
- Ausencia de nexos causal, pues considera que ninguna de sus actuaciones es la causante del “daño”.
- Ausencia de daño y responsabilidad causados a los demandantes por el ente accionado.

### **3. PACTO DE CUMPLIMIENTO<sup>12</sup>**

El 14 de agosto del 2018, se llevó a cabo audiencia pública de pacto de cumplimiento sin que se hubiese logrado un acuerdo entre los intervinientes en el proceso por inasistencia de algunos representantes legales de entes accionados y sin que se plantearan fórmulas de arreglo.

### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **4.1. Parte demandada – NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>13</sup>**

Insistió en los argumentos de la contestación de la demanda. Resaltó que son los entes territoriales y la autoridad ambiental quienes deben atender la problemática.

#### **4.2. Parte demandada-UNGRD<sup>14</sup>**

Reiteró que son los entes territoriales los actores principales para atender la situación que se expone en el proceso, motivo por el cual, estima no estar legitimado en la causa por pasiva.

---

<sup>12</sup> Fls. 594-595

<sup>13</sup> Fls. 373-379

<sup>14</sup> Fls. 380-383

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

#### **4.3. Parte demandada - CRQ<sup>15</sup>**

Expresó que es consciente de la situación y que la entidad ha estado presta a realizar acciones de mitigación de manera coordinada con los demás entes, razón por la cual, se requiere de la colaboración de todas las entidades que tienen responsabilidades de prevenir riesgos de desastres para atender la situación.

#### **4.4. Parte demandada- Municipio de Pijao<sup>16</sup>**

Solicitó se accediera a las pretensiones de la demanda y que sean todas las entidades accionadas las que de manera mancomunada concurren a la solución de la problemática, en razón a que la misma escapa a su capacidad financiera.

#### **4.5. Parte demandada – Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>17</sup>**

Destacó que no puede ser condenado pues su participación solo es subsidiaria y en un tercer nivel, y lo planteado en el proceso escapa a sus competencias legales.

#### **4.6. Parte demandada – Departamento del Quindío<sup>18</sup>**

Expuso que ha realizado acciones tendientes a darle una solución a la problemática, pero los recursos económicos son escasos, razón por la cual, considera necesaria la intervención de los entes nacionales en el apalancamiento de este proceso de intervención en el riesgo.

#### **4.7. Parte actora<sup>19</sup>**

Señaló que en el proceso está debidamente acreditado el daño contingente y, ante la gravedad de la situación, todas las entidades accionadas deben concurrir desde

---

<sup>15</sup> Fol. 691

<sup>16</sup> Fls. 697-703

<sup>17</sup> Fls. 704-705

<sup>18</sup> Fls. 706-708

<sup>19</sup> Fls. 715-720

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

sus facultades a la solución, esto es, aportando su capacidad técnica y financiera con el objetivo de reducir al mínimo los niveles de riesgo al que está expuesto el municipio de Pijao. Por ello, pide se adopten las siguientes medidas:

- Intervenir de forma inmediata las cárcavas “Las Pizarras” y “Las Camelias”, con planes de reforestación asistida con especies nativas de la región.
- Efectuar estudios hidrológicos e hidrogeológicos al río Lejos, así como ejecutar en el corto plazo obras de descolmatación en su cauce, que permitan remover sedimentación y mejorar su capacidad hidráulica.
- Construir un muro de contención con amplia capacidad en la zona de deyección, que permita contrarrestar la fuerza y velocidad de una eventual creciente súbita.
- Recuperar zonas de rondas hídricas.
- Reubicar asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo.
- Intervenir las quebradas aledañas al igual que el río Lejos.
- Prohibir licencias de construcción en las áreas de ronda hídrica.
- Prestar apoyo y presupuestal para ejecutar proyectos de obras y actividades encaminadas a reducir el riesgo.
- Ordenar al Consejo Nacional de Agua que formulen inmediatamente ante el sistema nacional de gestión del riesgo, acciones y estrategias para la identificación y manejo del riesgo relacionado con el recurso hídrico.
- Ordenar al municipio de Pijao actualice el esquema de ordenamiento territorial.

#### **4.8. Parte coadyuvante –Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de Armenia-<sup>20</sup>**

Reiteró lo manifestado por el actor popular en el sentido que se comprueba el daño en el proceso y con ello, la vulneración de los derechos colectivos invocados, esto es, principalmente, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo racional de los recursos naturales, en el entendido de que es necesaria la protección de las cárcavas del río Lejos y el cono de eyección, por consiguiente, considera

---

<sup>20</sup> Fls. 740 -757

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

conveniente adquirir dichos predios aledaños o parte de ellos para efectos de resguardar una franja protectora.

Así mismo, razonó que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres se avizora vulnerado porque de las pruebas practicadas se colige la amenaza, por tal motivo, sostuvo que es necesaria la actuación de todos los entes demandados, y desde sus responsabilidades afronten la problemática, motivo el cual, sugiere se efectúen acciones eficaces en procura de la mitigación del riesgo.

## **5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>21</sup>**

El agente del ministerio público de acuerdo a su análisis de las pruebas que obran en el plenario, consideró que debe ordenarse al municipio de Pijao la elaboración de un plan de acción tendiente a superar la calamidad pública a través del conocimiento y reducción del riesgo, el cual, debe ser presentado ante la CRQ, UNGRD, MINAMBIENTE, MINVIVIENDA respaldado por el contrato realizado con el IGAC y el departamento del Quindío, con la finalidad de gestionar recursos y aplicarlos a obras concretas para reducir el riesgo en el municipio de Pijao; resaltó que la sola declaración de calamidad pública sin un plan de acción que lo respalde, no sería una medida suficiente para superar la problemática.

## **II. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER**

### **1. COMPETENCIA**

De acuerdo con el numeral 16º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal es competente para resolver el fondo de la presente litis.

---

<sup>21</sup> Fls. 453-460

ASUNTO	:	SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL	:	POPULAR
PROCESO	:	63001-2333-000-2018-00036-00
DEMANDANTE	:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES
DEMANDADO	:	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y OTROS

## 2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

La Corporación deberá dilucidar si de acuerdo con el recaudo probatorio se constata una amenaza a los derechos colectivos invocados en la demanda, con ocasión de la cercanía de la población del municipio de Pijao al Río “Lejos” y la Quebrada Las Pizarras, que comportaría el riesgo de remociones en masa y/o deslizamientos generados por la presencia de cárcavas<sup>22</sup> en el mencionado afluente, con la potencialidad, según la demanda, de afectar a todos sus habitantes.

## 3. TESIS DE LA CORPORACIÓN

El Tribunal sostendrá que la amenaza expuesta en la demanda probatoriamente es identificable, y de los entes accionados con responsabilidades sobre la gestión del riesgo se detecta un actuar poco proactivo, articulado y propositivo tendiente a profundizar en el conocimiento, reducción del riesgo y manejo de un eventual desastre, que involucre la adopción de acciones eficientes, eficaces y verificables que resguarden la vida, integridad y bienes de los habitantes del municipio de Pijao. Por ende, se ampararán los derechos colectivos relacionados con la problemática, y se ordenarán medidas que respondan al principio constitucional de *colaboración armónica*, y a los de estirpe legal de *coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva*, los cuales, obligan a las autoridades públicas a ejecutar acciones de fondo en esta materia.

Los argumentos que permitirán soportar la tesis indicada, son los siguientes:

---

<sup>22</sup> Pizarras, Camelias y Palmeras.



ASUNTO	:	SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL	:	POPULAR
PROCESO	:	63001-2333-000-2018-00036-00
DEMANDANTE	:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES
DEMANDADO	:	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y OTROS

#### 4. MARCO JURIDICO

##### 4.1. La acción popular como mecanismo preventivo de vulneración de derechos colectivos

Las acciones colectivas materializan el principio de democracia participativa, pilar del Estado Social de Derecho, constituyen verdaderos mecanismos de participación ciudadana, mediante las cuales las personas fungen como guardianes de los derechos constitucionales de todas las personas. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999 ha sostenido:

*“(...) Esa participación tiene entonces, dos dimensiones: una, política, relativa a la participación en el ejercicio del poder político y a las relaciones entre el ciudadano y el Estado; y otra social, en cuanto le otorga al ciudadano la oportunidad de representar y defender intereses comunitarios. Principios y valores como los de la solidaridad, la prevalencia del interés general y la participación comunitaria presiden la consagración en nuestra Carta Fundamental, no solo de nuevas categorías de derechos, sino también, de novedosos mecanismos de protección y defensa del ciudadano. Al igual que ocurre con muchos de los derechos subjetivos, individuales - aún los de rango constitucional - el desconocimiento y olvido de que han sido objeto los derechos colectivos, los cuales afectan bienes esenciales del ser humano como la vida, salud, integridad, tranquilidad, entre otros, puso de manifiesto la necesidad de darle la relevancia que exige la protección y defensa de bienes tan valiosos no solo para los miembros de la comunidad individualmente considerados, sino para la existencia y desarrollo de la colectividad misma.(...)”*

Efectivamente, en el ordenamiento jurídico colombiano existen dos mecanismos de defensa procesal colectiva como son la acción popular y de grupo. La jurisprudencia constitucional ha ilustrado que la diferencia entre las mismas se concreta en lo siguiente:

*“(...) (i) **En su finalidad: La acción popular tiene un propósito esencialmente preventivo**, mientras que la acción de grupo cumple una función reparadora o indemnizatoria, por lo que la primera no requiere que exista un daño sobre el interés protegido, mientras que la segunda opera una vez ocurrido el daño, ya que precisamente pretende reparar dicho perjuicio. (ii) **En los derechos o intereses protegidos. Al tiempo que la***

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

***acción popular ampara esencialmente derechos e intereses colectivos***, la acción de grupo recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean estos colectivos o individuales, ya que ella es un instrumento procesal colectivo, que busca reparar los daños producidos a individuos específicos. (...) (Corte Constitucional. Sentencia C-304 de 2010)

Respecto de esta denominación ha manifestado la Corte Constitucional: (...) Los derechos Colectivos, por oposición a los derechos individuales, son aquellos que se reconocen a toda la comunidad. El titular del derecho es una pluralidad de personas pero identificadas como un todo, y no individualmente cada una de ellas (...). (Corte Constitucional. Sentencia T-254 de 1993) “(...) El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.(...)” (Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999). (Destaca la Sala)

Así entonces, las acciones populares son esencialmente tuitivas, es decir, su naturaleza primigenia es la de evitar el daño que pueda ocasionarse a los intereses o derechos colectivos, razón por la cual, no se requiere de la configuración de un daño o vulneración directa del derecho, por consiguiente, basta probar la sola condición de riesgo o amenaza en la que se encuentra el interés o derecho colectivo para que el juez popular adopte las medidas a que haya lugar para salvaguardarlos.

Sobre este aspecto distintivo de la acción popular, la Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999 destacó:

***“(...) Ahora bien, otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño. (...) De igual manera, dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio, que se debe resaltar (...)”***  
 (Destaca la Sala)

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

Efectivamente, de manera preponderante las acciones populares 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 (ver art. 2º de la L. 472). Al respecto, recientemente, la jurisprudencia contenciosa administrativa rememoró sus características principales:

**“a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares<sup>23</sup> solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.<sup>24</sup>**

**b) Es principal:** La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.

**c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro.**<sup>25</sup> Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

**d) Es eventualmente restitutiva:** Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

**e) Es actual, no pretérita.** Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo.<sup>26</sup> Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

<sup>23</sup> Ley 472. Artículo 12, precisa que son titulares de las acciones populares: 1. Toda persona natural o jurídica. 2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión. 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

<sup>25</sup> Ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007. Acción popular de Reinaldo Antonio Rubio Valencia y otros contra el Municipio de Armenia y otros. Radicación: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).

<sup>26</sup> En este punto tiene gran similitud con la acción de tutela.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

**f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta.** Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, **deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales**, de manera tal que en realidad se perciba **la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.**<sup>27</sup>

**g) Es excepcionalmente indemnizatoria.** Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).

**h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular.** Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas.<sup>28,29</sup> (Resalta la Sala)

#### 4.2. La existencia del equilibrio ecológico se relaciona con la prevención de desastres naturales

En cuanto a la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>30</sup> ha precisado lo siguiente:

*“Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.*

*En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental*

<sup>27</sup> Sección Tercera, dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006)- Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP)

<sup>28</sup> Ver Ley 472. Art. 30: La carga de la prueba corresponderá al demandante.

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, C.P. William Hernández Gómez, -Sentencia de unificación-, 13 de febrero del 2018. Rad. CE-SIJ 25000-23-15-000-2002-02704-01

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 28 de marzo de 2014. Rad.: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Exps. Acumulados: 54001-23-31-004-2000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

*(por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.*

*Es así como, en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, la Corte Constitucional determinó:*

*“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”<sup>31</sup>*

*Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, se ha precisado:*

*“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, **(iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible** y (iv) la función ecológica de la propiedad. (...)*

*De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y **el deber de velar por la conservación de éste.**<sup>32</sup> (Resalta la Sala)*

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 671 de 2001.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 1085 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

En lo relativo al derecho al ambiente sano como deber del Estado, la jurisprudencia constitucional<sup>33</sup> ha sostenido que:

*“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, **por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de:** 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) **planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución,** 6) **prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental,** 7) **imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente** y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.” (Resalta la Sala)*

Así entonces, la regulación normativa del medio ambiente no se circunscribe a la protección integral de los recursos naturales existentes, militan también claros deberes tendientes a la prevención de desastres naturales, en otras palabras, la adopción de medidas para evitar o mitigar los efectos de su potencial ocurrencia. Al respecto, desde el ámbito normativo legal, la Ley 99 de 1993, establece los siguientes principios:

*“i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; **vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento;** y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de*

<sup>33</sup> Sobre el particular ver sentencias: T – 1085 de 2012 y C – 431 de 2000.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

***decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial***<sup>34</sup>.  
 (Resalta la Sala)

Dentro de los mismos lineamientos, se tiene el Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en sus artículos 1º y 2º establece que el medio ambiente es un patrimonio común y, por ende, debe controlarse toda acción humana sobre los recursos naturales que repercuta negativamente en el bienestar de los habitantes del territorio:

*“Artículo 1º. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.*

*La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.*

*Artículo 2º. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:*

***1º. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.***

***2º. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.***

***3º. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”***  
 (Resalta la Sala)

---

<sup>34</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Demandado: Ministerio Del Medio Ambiente y Otros

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

Por tanto, el equilibrio ecológico implica de las autoridades un compromiso activo, concurrente y participativo con las comunidades, en procura de evitar aprovechamientos de los recursos naturales que puedan originar consecuencias nocivas al ambiente o aparezcan desastres naturales con efectos sobre los habitantes del territorio.

#### **4.3. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente**

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>35</sup> acerca del entendimiento que debe otorgársele al referido derecho colectivo, ha ilustrado:

*“Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”<sup>36</sup>.*

*Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsible y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”<sup>37</sup>, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud,*

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

*destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).*

*Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.<sup>38</sup>*

*De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”<sup>39</sup>. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”. (Resalta la Sala)*

<sup>38</sup> Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

<sup>39</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

ASUNTO	:	SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL	:	POPULAR
PROCESO	:	63001-2333-000-2018-00036-00
DEMANDANTE	:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES
DEMANDADO	:	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y OTROS

No cabe duda entonces que cuando se está ante una amenaza identificable del aludido derecho colectivo, las autoridades públicas deben demostrar acciones y compromisos concretos, anticipativos y coordinados para evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que pudiesen asediar a las comunidades; las autoridades con responsabilidades sobre la gestión del riesgo, deben poner en marcha su capacidad técnica, jurídica y presupuestal cuando se vislumbra una problemática con la potencialidad de generar una tragedia.

#### 4.4. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD

Por medio del Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011<sup>40</sup> se creó la UNGRD, su propósito sustancial fue que esta entidad se encargara de **asegurar la coordinación** y transversalidad en la aplicación de las políticas de gestión de riesgo de desastres para lograr su optimización; dicho objetivo normativo tiene notables repercusiones en las responsabilidades que le asisten, **NO** excluyentes con las asignadas a las entidades territoriales; efectivamente, aquellas entidades (nacional y territorial) como componentes de un sistema, deben concurrir armónicamente en la solución de problemáticas alusivas a la gestión de riesgos de desastres. Al respecto, recientemente la jurisprudencia destacó:<sup>41</sup>

*“El artículo 3° de dicha normativa previó que el objetivo de la UNGRD era dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo sostenible, así como coordinar el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD-. Las funciones de la UNGRD están contenidas en el artículo 4° ibídem que ordena lo siguiente:*

*“Artículo 4°. Funciones. Son **funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:***

*1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.*

<sup>40</sup> “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.

<sup>41</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, dos (2) de agosto de dos mil diecisiete (2017), C. P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Exp. AP 13001-23-33-000-2015-00052-01

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

**2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.**

3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.

4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

**6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.**

**7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.**

**8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.**

**9. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.**

10. Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7° del Decreto-ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

*Parágrafo. Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.”*  
 (Negrillas fuera del texto)

*En armonía con lo dispuesto, el artículo 17 ibidem estableció las funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo de la UNGRD, de las cuales se destacan las siguientes:*

*“Artículo 17. Funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo. Son funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo, las siguientes: [...]*

***3. Promover, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, a nivel nacional y territorial, la identificación de las amenazas y de la vulnerabilidad, como insumos para el análisis del riesgo de desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso. [...]***

***9. Generar insumos técnicos que apoyen la gestión de recursos para la financiación de estudios e investigaciones orientadas al conocimiento del riesgo de desastres por parte de las entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, así como para la creación de sistemas de monitoreo o el fortalecimiento de los existentes. [...]***

***14. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos tendientes a mejorar el conocimiento del riesgo de desastres.***

***15. Determinar, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación e Información, las necesidades estratégicas de información en materia de Conocimiento del Riesgo para el país y priorizar las necesidades de inversión para su elaboración, captura, actualización y consolidación. [...]*** (Negrillas fuera del texto)

*De igual forma, la Subdirección de Reducción del Riesgo, según el artículo 18 de la normativa en comento, tiene a su cargo las siguientes funciones:*

*“Artículo 18. Funciones de la Subdirección de Reducción del Riesgo. Son funciones de la Subdirección de Reducción del Riesgo, las siguientes: [...]*

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

3. *Generar insumos para la promoción de políticas que fortalezcan el proceso de reducción del riesgo de desastres en los niveles nacional y territorial. [...]*

**6. Promover a nivel nacional y territorial, la intervención correctiva y prospectiva del riesgo, y la protección financiera frente a desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.**

7. *Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de reducción del riesgo de desastres. [...]*

**9. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos para la reducción del riesgo de desastres. [...]**

11. *Promover y generar insumos para la incorporación de acciones de reducción del riesgo en los diferentes instrumentos de planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y los proyectos de inversión en los ámbitos sectorial y territorial, integrando las directrices del Gobierno Nacional de adaptación y mitigación ante el cambio climático [...]” (Negrillas fuera del texto).*

*El Gobierno Nacional mediante la Ley 1523 de 24 de abril de 2012, adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*La normativa en mención define la gestión del riesgo de desastres como “[...] un proceso social orientado a la **formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres**, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]”. Asimismo, dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.<sup>42</sup>*

<sup>42</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 1°.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

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

***Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. En consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades.***<sup>43</sup>

*En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Sistema Nacional-, dispuso su artículo 5° que era el conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el País.*

*En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.*<sup>44</sup>

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

*Para los **Gobernadores** las funciones son las siguientes:*

---

<sup>43</sup> Supra nota 4. Artículo 2.

<sup>44</sup> Supra nota 4. Artículo 9.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

1.- “[...] *Proyectar a las regiones la política del Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo [...]*”.<sup>45</sup>

2.- “[...] *Responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres [...]*”.<sup>46</sup>

3.- “[...] *Poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio [...]*”.

4.- “[...] *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 [...]*”.

5.- “[...] *Coordinar los Municipios de su territorio de manera concurrente y con subsidiariedad positiva [...]*”.

A los **Alcaldes** les fueron asignadas las funciones descritas a continuación:

1.- *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.”*<sup>47</sup> (Negrillas fuera del texto)

2.- *“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.”*<sup>48</sup>

3.- *En un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, y en particular, “[...] incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas*

<sup>45</sup> Supra nota 4. Artículo 13.

<sup>46</sup> Supra nota 7.

<sup>47</sup> Supra nota 4. Artículo 14.

<sup>48</sup> Supra nota 9.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

*de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...]”.*

*Adicional a lo anterior, ambos funcionarios deberán:*

*- “[...] Formular e implementar 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 de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación [...]”<sup>49</sup>.*

*- **“Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.”<sup>50</sup>***

*- Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.<sup>51</sup>*

*De lo expuesto, la Sala encuentra que las funciones encomendadas a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo están regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, los cuales fueron definidos por la misma Ley 1523 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*

<sup>49</sup> Supra nota 4. Artículo 32

<sup>50</sup> Supra nota 4. Artículo 37

<sup>51</sup> Supra nota 1. Artículo 39



ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

*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 [...]*** (Negrillas fuera de texto).

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

*“Artículo 4°.- Principios rectores del ejercicio de competencia. Modificado por el art. 3, Ley 1551 de 2012. Los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes:*

a) **COORDINACIÓN:** *En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;*

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

*b) CONCURRENCIA: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;*

*c) SUBSIDIARIEDAD: Cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.*

*Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.”*

*De igual forma, es de tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 1523 identifica al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el **responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>52</sup>, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.” (Resalta la Sala)*

Así entonces, de acuerdo con la jurisprudencia en cita, en materia de gestión del riesgo le corresponde al Municipio en cabeza de su Alcalde principalmente, implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho objetivo. Sin embargo, las normas mencionadas, establecieron

---

<sup>52</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

ASUNTO	:	SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL	:	POPULAR
PROCESO	:	63001-2333-000-2018-00036-00
DEMANDANTE	:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES
DEMANDADO	:	UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y OTROS

un trabajo coordinado y armónico entre las distintas autoridades (alcaldes y gobernadores), dentro de las que se encuentra la UNGRD, a la cual se le asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo.

#### 4.5. CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta los hechos narrados en la demanda, los referentes normativos y jurisprudenciales citados, así como las pruebas que militan en el proceso, el Tribunal verifica lo siguiente:

- En el proceso quedó acreditado con los testimonios técnicos practicados (Geólogos Julio Cesar Quintero Herrera, Gloria Jaramillo Macías, Ingeniero Faber Mosquera; ingeniero y geólogo Johan Arango García), los estudios de campo que los profesionales deponentes han realizado en el municipio de Pijao a lo largo de los años, así como los análisis ejecutados por la Universidad La Gran Colombia recientemente (2017), que el casco urbano del municipio de Pijao con un censo poblacional aproximado de 6000 personas, se encuentra en una zona de potencial inundación o desastre; la amenaza aludida se suscita debido a: i) la existencia de dos fallas geológicas activas en la zona, ii) el nivel del río Lejos se sitúa contiguo y por encima de la ubicación del municipio, iii) la localización de fenómenos erosivos como son dos cárcavas inestables llamadas “Las Camelias” y “las Pizarras” en el trayecto del Río antes de llegar al municipio, iv) la actividad erosiva termina en el caso urbano del municipio, v) el aprovechamiento del suelo cercano al Río Lejos desde su cuenca genera mayor inestabilidad, debido al peso que implica la ganadería (doble propósito) extensiva que se asienta actualmente, vi) los fenómenos propios del cambio climático (fenómeno de la niña o niño) y la alta pluviosidad -con antecedentes en la zona de inundaciones y deslizamientos en la zona-, vii) los técnicos asimilaron las condiciones de riesgo en el municipio de Pijao con las que tenía el municipio de Mocoa antes de su tragedia; todo ello comporta el riesgo potencial de que se generen deslizamientos y/o remociones en

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS

masa con una magnitud desbastadora sobre los habitantes del municipio de Pijao; razón por la cual, se constata un daño contingente y la efectiva amenaza a los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

- En efecto, las autoridades públicas accionadas para afrontar la situación no han demostrado una actuación lo suficientemente proactiva, comprometida y concurrente como lo exige el marco normativo expuesto.
- Al respecto, el municipio de Pijao no ha actualizado su esquema de ordenamiento territorial con la inclusión de un componente preciso de gestión del riesgo en comento, el cual sirva de instrumento de planificación a corto, mediano y largo plazo para la adopción de decisiones en la materia. La sola declaratoria de calamidad pública con ocasión del Decreto N° 64 de 2017, que obra en el plenario no agota su campo de acción.

Ahora bien, ante la magnitud del problema es claro que un municipio de sexta categoría como es el de Pijao no podría enfrentarlo de forma exclusiva y aislada, es indefectible y necesario el apoyo de todos los componentes del SNPAD y entes del nivel central con competencias sobre la prevención de riesgos de desastres, ya que la adecuada tecnicidad con la cual se enfrente el problema, es un factor determinante para la toma de decisiones acertadas e integrales. La problemática que afronta el municipio de Pijao como quedó establecido en las declaraciones rendidas en el proceso, tiene complejas dimensiones pues desde la ocurrencia del terremoto que se presentó en la zona en el año 1999, el sistema geológico colombiano advirtió de las condiciones de riesgo que tiene la ubicación de dicha población, al punto de recomendar una reubicación; sin embargo, hasta la fecha, ninguna acción de las autoridades nacionales o territoriales se ha emprendido desde aquella advertencia que permita un conocimiento profundo de la amenaza y, consecuentemente, la solución técnica, económica y socialmente más adecuada para dicha localidad.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

- La CRQ viene adelantando acciones de reforestación sobre la zona y estudios de hidrología e hidráulicos en el río Lejos, y otras actividades con ocasión de las medidas cautelares decretadas en este proceso; no obstante, por informe de sus propias dependencias, faltan por realizarse estudios que generen conocimiento técnico y actualizado de la amenaza; su proceder no ha sido propositivo, concurrente y diligente en el apoyo a la entidad territorial ante la calamidad pública decretada.

En el memorial visible a folio 370-375 (con ocasión de las medidas cautelares) presentó un plan de acción o cronograma de actividades en el que informó las etapas que sugiere seguir:

- Elaboración de cartografía detallada con mitología LIDAR de las zonas urbanas y periurbana con amenaza por avenidas torrenciales con escala 1:1000. Con resolución altimétrica de al menos 10cm.
- Estudio geológico y geomorfológico de los depósitos probablemente aluvio torrenciales de las áreas con potencial amenaza.
- Estudio geológico, geomorfológico y sedimentológico del cauce bajo y medio (agua arriba del casco urbano), del río Lejos para identificar y analizar posibles evidencias de torrencialidad.
- Usando fotografías aéreas disponibles en las instituciones, hacer una evaluación de las cárcavas existentes en cuencas afluentes ya que son estas las posibles áreas activas en proceso de avenidas torrenciales.
- Revisar y complementar los estudios de H y H en el casco urbano simulando crecientes con periodo de retorno de 500 años, que en estudios previos en otros ambientes geomorfológicos en Colombia, han mostrado buena correspondencia con los procesos identificados mediante geomorfología en abanicos torrenciales.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

- Proponer alternativas de mitigación de la amenaza mediante procedimiento relacionados con el ordenamiento territorial en zona urbana, obras de ingeniería hidráulica, dragada de sedimentos o combinación de estas, las cuales serán adelantadas en etapa de pre-factibilidad para la discusión con autoridades y comunidades. La duración y costos del proyecto se estiman en 5 meses y SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL PESOS (\$752.480.000).
- El departamento del Quindío tiene la responsabilidad de concurrir y efectuar directamente acciones sobre la problemática; sin embargo, no se constata proyectos de fondo para atenderla mediante la puesta en marcha de su capacidad administrativa y financiera que logre alinear y coordinar esfuerzos con los del municipio de Pijao.
- La UNGRD tiene un claro deber de articular y coordinar el sistema, impulsando y fortaleciendo las capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, entre otros; no obstante, en el presente asunto, pese a las gestiones que ha realizado el municipio de Pijao, se ha limitado a referir las competencias que les asisten a los actores territoriales del sistema, lo cual, evidentemente, no excluye a esta entidad de los deberes que le son propios. Efectivamente, como entidad técnica y del orden nacional, especializada precisamente en la gestión del riesgo, no debe ahorrar ningún esfuerzo tendiente a que la problemática sea debidamente afrontada y conjurada por todos los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- El principio de concurrencia implica acciones coordinadas y adoptadas al tiempo por los entes territoriales y del nivel central, ya que es clara la limitación presupuestal del ente territorial frente a una amenaza que involucra a toda la población del municipio y que requiere especial conocimiento y atención. Evidentemente, no es un riesgo menor que

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

podiese ser abordado solamente por el ente territorial o con el apoyo del departamento del Quindío, pues como quedó recordado en este proceso con ocasión del terremoto en el territorio del Quindío de 1999, el servicio geológico de la época (año 2000) sugirió la reubicación del municipio, por ello, se hace necesario un estudio actualizado del riesgo y las posibles decisiones a tomar.

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo con la Ley 99 de 1993 (art. 5), también le asisten deberes de coordinación y generación de proyectos en materia de prevención de desastres y en procura de mantener el equilibrio ecológico, pero en el caso, no se avizora una actuación en ese sentido.
- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio conforme al art. 2 del Decreto 3571 de 2011, debe ***“Promover y orientar la incorporación del componente de gestión del riesgo en las políticas, programas y proyectos del sector, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres”***, no obstante, no se identifica un programa, proyecto o acción de su iniciativa coordinada con los demás componentes del sistema, para concurrir en la solución de la problemática.

En este contexto, para la Sala no cabe duda que los derechos colectivos anteriormente aludidos deben ser amparados, puesto que, existe prueba que técnicamente indica una amenaza y vulnerabilidad sobre la población del municipio de Pijao y, en virtud a la potencial magnitud del desastre que avizoran los técnicos concedores de la zona, resulta pertinente acudir a la colaboración armónica entre el sector central y las entidades territoriales, de conformidad con los principios de **coordinación, concurrencia y subsidiaridad** para conjurar la situación<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017): “Vale la pena recordar que, en términos generales, el **principio de subsidiariedad** significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir **cuando los individuos se basten a sí mismos**. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas, es decir, sólo cuando la entidad territorial no

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

Por lo tanto, bajo el amparo de los principios constitucionales –colaboración armónica y coordinación-<sup>54</sup> y de las normas de rango legal que los desarrollan (Ley 489 de 1998<sup>55</sup> y Ley 1454 de 2011), resulta procedente que todos los entes accionados actúen y apoyen, desde sus competencias, al municipio de Pijao en la adopción de un plan de manejo de la calamidad pública que administrativamente fue declarada, que comporte actuaciones en todos los procesos y subprocesos de la gestión del riesgo, el cual, de manera preliminar y con visos de potencial certidumbre, se ha detectado en esta acción popular como quedó determinado.

---

pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar niveles superiores (el Departamento o la Nación) para que estos asuman el ejercicio de esas competencias; por su parte, el **principio de coordinación** juega un papel trascendental en el correcto y efectivo funcionamiento de la administración pública, toda vez que implica una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados con la protección de los derechos (ya sean individuales o colectivos) y con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. Así lo reconoce, además, el artículo 6º de la Ley 489 de 1998, en cuanto señala que “[e]n virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”; finalmente, 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<sup>53</sup>.”

<sup>54</sup> Sentencia C-971/04: “El modelo por el cual optó el constituyente de 1991 mantiene el criterio conforme al cual, por virtud del principio de separación, las funciones necesarias para la realización de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. Sin embargo, la idea de la separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos. Por virtud del primero, se impone, por un lado, una labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones, y, por otro, se atenúa el principio de separación, **de tal manera que unos órganos participan en el ámbito funcional de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente, o como una excepción a la regla general de distribución funcional, (...)**”

<sup>55</sup> Art. 6. “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

**PARAGRAFO.** A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2o. del artículo 209 de la c.p. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.”



ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

Para el efecto, se deberán emprender actuaciones, proyectos y obras para profundizar en el conocimiento del riesgo que se cierne en el municipio de Pijao, reducción del mismo y manejo de una eventual calamidad o desastre, para ello, será necesario una mesa técnica permanente de los entes accionados que materialice los principios anteriormente descritos, la cual, deberá perdurar hasta que se elimine o reduzca al mínimo el riesgo de desastre. La misma será presidida por la UNGRD en razón a que es el ente articulador por excelencia del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y especializado en la gestión del riesgo; en esta instancia se coordinarán y concertarán armónicamente las acciones a emprender en la situación, lo cual, lógicamente, deberá implicar la disposición de recursos técnicos, administrativos y financieros que sean pertinentes de todas las entidades accionadas para salvaguardar la vida, integridad y bienes de la población del municipio de Pijao (Quindío).

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Quindío, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción de FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA PASIVA planteada por los entes accionados, de acuerdo a lo razonado en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** amenazados los derechos colectivos al **EQUILIBRIO ECOLÓGICO** y a la **SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE** alegados por el actor popular.

**TERCERO:** Para hacer efectivo el amparo de los derechos colectivos amenazados, se imparten las siguientes órdenes y medidas:

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

1. **ORDENAR** la conformación de una mesa técnica permanente en la que intervendrán el actor popular y/o un delegado especial del Procurador General de la Nación; el Alcalde Municipal de Pijao; el Gobernador del Departamento del Quindío o su delegado; el director de la CRQ o su delegado; el director o un delegado especial de la UNGRD (quien la presidirá o coordinará); un delegado del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y un delegado del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Los delegados deberán contar con poder decisorio para comprometer administrativa, contractual y presupuestalmente a las entidades que representen, en la cual, desde sus competencias, apoyarán al municipio de Pijao en la **construcción e implementación de un plan de acción** para afrontar el riesgo que fue detectado en esta acción popular (también decretado como calamidad pública en el Decreto No 64 de 2017); servirá de instancia coordinadora para la toma de decisiones, de planeación de proyectos a ejecutar en todos los procesos y subprocesos de la gestión del riesgo que afronta la población del municipio de Pijao. Esta mesa técnica subsistirá hasta que se elimine o reduzca al mínimo el riesgo y evitará la duplicidad de esfuerzos técnicos, financieros y administrativos en la materia.

La mesa técnica aludida determinará los estudios técnicos que resultan necesarios para conocer e identificar la magnitud de la amenaza y el estado de vulnerabilidad, a partir de los cuales se establecerán planes de acción que permitan la atención y minimización del riesgo. Para el efecto, todas las entidades aquí comprometidas según sus competencias aportarán la logística, gestión y recursos humanos y financieros que resulten necesarios para poder atender y minimizar la amenaza que revelen los estudios. Con base en los resultados de los estudios, se establecerá un cronograma de acción y ejecución.

**La primera mesa técnica será programada por el director de la UNGRD dentro de los siguientes tiempos:**

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

- Dos (2) meses a quedar en firme la presente providencia y la misma se reunirá periódicamente a hacer seguimiento a la ejecución del plan en las oportunidades acordadas o en las que señale el coordinador ante la falta de consenso.
2. **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE PIJAO, DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** la ejecución coordinada de proyectos tendientes a profundizar en el conocimiento de la vulnerabilidad y amenaza de riesgo que se detectó en la presente acción popular, reducción de los mismos y manejo de una eventual calamidad o desastre que se cierne en el municipio de Pijao, especialmente sobre su casco urbano; así como en el mantenimiento del equilibrio ecológico de la zona. Para el efecto, tendrán en cuenta las acciones sugeridas por la autoridad ambiental visible a folios 370-375.
  3. **ORDENAR** a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO Y AL MUNICIPIO DE PIJAO** dar continuidad a las acciones que se emprendieron con ocasión del decreto en este proceso de las medidas cautelares, relativas a las actividades de reforestación sobre las zonas aledañas al cauce del río Lejos. Deberán generar nuevas acciones y propuestas en esta materia; la autoridad ambiental velará por el cumplimiento de la normativa ambiental que apunte a la permanente conservación del equilibrio ecológico en las zonas aledañas al río Lejos y a la conjuración del riesgo aquí advertido. Se promoverá la concertación y participación de la población del municipio de Pijao en esta tarea.

La mesa técnica conformada examinará y apoyará desde el marco de sus competencias esta tarea conexas.

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
 MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
 PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
 DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
 PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
 DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
 Y OTROS

4. **ORDENAR AL MUNICIPIO DE PIJAO – QUINDÍO** ejecutar procesos de sensibilización responsable e informada en la población sobre la amenaza que tiene el municipio de Pijao y simulacros periódicos de evacuación conforme al plan de evacuación adoptado o que fuese actualizado, con el apoyo técnico del departamento del Quindío y la UNGRD, para ello, se promoverá la participación activa de la población.
  
5. **ORDENAR AL MUNICIPIO DE PIJAO** actualice su esquema de ordenamiento territorial con la inclusión del componente gestión del riesgo como instrumento de ordenamiento territorial, con el apoyo técnico y administrativo de las demás entidades aquí accionadas dentro del marco de sus competencias. La mesa técnica conformada examinará y apoyará el cumplimiento de esta tarea.
  
6. **ORDENAR al MUNICIPIO DE PIJAO, DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, CRQ, UNGRD, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** que de acuerdo con los resultados de los estudios que se realicen sobre el conocimiento del riesgo aludido en esta acción popular, de manera concurrente, planifiquen, ejecuten y financien las obras y proyectos que fuesen técnicamente necesarios y suficientes para evitar o reducir las probabilidades de desastre sobre la población del municipio de Pijao, y en caso de que la decisión final producto de los estudios del conocimiento del riesgo implique la reubicación total o parcial del municipio de Pijao, ejecuten las obras que de manera urgente sean necesarias para minimizar el riesgo, mientras se consuma el proceso de reubicación de la población que también será planeado y ejecutado por los entes aquí accionados y en plena y previa concertación con la población del municipio de Pijao. Para el efecto, se establecerá un cronograma de acción y ejecución.

**TERCERO: CONFORMAR** un COMITÉ DE VERIFICACION para la constatación de la ejecución de las órdenes contenidas en la presente sentencia, en los

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS

términos de los artículos 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el actor popular y los coadyuvantes, el Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, un representante de cada entidad accionada, el cual se reunirá por convocatoria del actor popular y el cual deberá rendir trimestralmente informes al Magistrado Ponente sobre las acciones y proyectos específicos que se estén adelantado para la atención y prevención del estado de amenaza y vulnerabilidad que provocan los hechos que suscitaron la presentación de la presente acción popular.

El primer informe deberá ser presentado a los 3 meses siguientes a quedar en firme la presente providencia.

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala Ordinaria, conforme consta en el Acta N° 035 de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

*Los Magistrados,*

**JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ**

**ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO**

**RIGOBERTO REYES GÓMEZ**

**Ausente con incapacidad**

ASUNTO : SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA  
MEDIO DE CONTROL : POPULAR  
PROCESO : 63001-2333-000-2018-00036-00  
DEMANDANTE : PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES  
DEMANDADO : UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
Y OTROS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**

Creado por la ley 2 del 07 de enero de 1966

ARMENIA - SISTEMA ORAL

**CONSTANCIA DE EJECUTORIA**

La providencia que antecede, quedó legalmente ejecutoriada el  
día \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del año 2018  
Armenia Quindío \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del año 2018

\_\_\_\_\_  
**Secretaria General**