

ACCION POPULAR - Medidas cautelares

Se ha dejado claramente definido que en reiterada jurisprudencia la Sala ha dicho que cuando se ha probado la situación que amenaza o lesiona los derechos colectivos invocados, como es del caso, se podrá ordenar la imposición de medida cautelar, lo cual no es óbice para negar la protección de los derechos colectivos, cuando el acervo probatorio demuestra el supuesto fáctico que sirvió de fundamento al ejercicio de la acción popular.

MEDIDAS CAUTELARES - Competencia de INVIAS y del Municipio en materia de mitigación de los eventuales efectos derivados de la inestabilidad de los terrenos del tramo vial

Si bien la ejecución de obras públicas está supeditada al Plan de Desarrollo municipal y a la disponibilidad de recursos en el presupuesto, ello no excusa a las autoridades locales de adelantar las gestiones para que aquellas puedan preverse en el Plan de Desarrollo y contar con la respectiva apropiación presupuestal, máxime en materia de atención y prevención de desastres... Ahora bien, advierte la Sala que la ejecución de la mencionada medida corresponderá a INVIAS y al Municipio de Manizales - Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, por lo dispuesto precedentemente, para lo cual, deberán realizar un inventario y diagnóstico para luego establecer el Cronograma de Ejecución, para conjurar el riesgo eminente y mitigar el efecto o los efectos de los deslizamientos y otras situaciones que ya se hayan producido, esto, con el fin de facilitar la supervigilancia que ejercerá la Personería Municipal.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 25 / LEY 99 DE 1993

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 17001-23-31-000-2011-00424-01(AP)

Actor: PERSONERO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES

Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES, CORPOCALDAS, Y LOS MINISTERIOS DEL MEDIO AMBIENTE, DE AGRICULTURA Y TRANSPORTE

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional de Caldas (en adelante CORPOCALDAS), contra la providencia de 21 de septiembre de 2011, por la cual el Tribunal Administrativo de Caldas, admitió la demanda de acción popular instaurada contra el Municipio de Manizales, CORPOCALDAS, y los Ministerios del Medio Ambiente, de Agricultura y

Transporte, y, decretó la medida previa solicitada.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 16 de septiembre de 2011, el señor Juan Carlos Pérez Vásquez actuando en calidad de PERSONERO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, presentó demanda de acción popular contra el municipio de Manizales, CORPOCALDAS y los Ministerios del Medio Ambiente, de Agricultura y de Transporte, para reclamar protección a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea oportuna y eficiente, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas; que consideró vulnerados por la inestabilidad y erosionabilidad de los predios por los cuales cruza la vía que comunica a Manizales con el oriente del país, los cuales presentan un alto riesgo de accidentalidad para vehículos y transeúntes.

1.1. HECHOS

Considera el actor que el territorio por el cual cruza la vía Manizales - Bogotá D.C., posee grandes valores ambientales y ecosistémicos, los cuales, debido a las cargas e impactos del uso, han generado desequilibrios ambientales y ecosistémicos, razón por la cual se han puesto en riesgo los derechos invocados.

En efecto, el 13 de abril de 2011, aconteció una remoción en masa facilitada por el caudal incrementado en la quebrada La Mula, que arrastró un bus de servicio de transporte público interdepartamental.

Señala que Manizales ha despertado gran interés comercial por su papel de importadora e intermediaria para las mercaderías procedentes de los

departamentos de Cauca, Tolima y el Río Magdalena.

Añadió que observaciones realizadas por el organismo Local de Derechos Humanos en el año 2011 (mayo, junio y agosto), al conjunto paisajístico en la vía a Bogotá, segmento Puente la Libertad - Letras, permitieron verificar el alto y acelerado impacto generado por la intervención antrópica¹ no planificada del territorio, donde han desaparecido significativas áreas de bosque, incluyendo la vegetación protectora de las áreas de retiro de los nacimientos y cursos de agua, para aplicarlas a productividad y pastoreo intensivo.

De acuerdo a lo anterior, se han producido desequilibrios en la zona en mención, en varios puntos viales al presentar inestabilidad, abarrancamiento y erosión laminar, producto de la intervención humana que ha dejado la zona desprovista en más de un 70 por ciento de la cobertura vegetal.

En ese orden de ideas, manifestó que todos los lechos o cauces registran evidencias de sucesos de desbordamiento, arrastre de sedimentación y biomasa, que han afectado el soporte y la loza vial desde el sector de Potro Rojo hasta el kilómetro 26 + 600 antes, a 800 metros antes de entrar al departamento de Tolima, en el Páramo de Herveo o Letras.

Por ultimo, puso de presente que la zona en la que se solicita el amparo de los derechos colectivos invocados es un bosque de niebla tropical, montano húmedo andino², donde las actividades extractivas y productivas son restringidas, y requieren de aprobación de las entidades accionadas.

1.2. PRETENSIONES

Solicita que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la seguridad y salubridad pública, al acceso a una infraestructura

¹ Erosión antrópica: Erosión desencadenada como consecuencia de una sobre-explotación del medio ([sobrepastoreo](#), [roturación](#), etc) con [destrucción](#) de la cubierta [vegetal](#) que puede conllevar la de los suelos y de la capa superficial.

² Es una determinada parte del planeta que comparte clima, vegetación y fauna, donde se encuentran zonas cálidas o templadas, caracterizado por una [formación vegetal](#) arbórea densa, y humedad alta durante todo el año.

de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Pretende, por otra parte que se ordene a las entidades accionadas ejecutar un plan de intervención en todo el entorno que rodea el tramo vial (Manizales - Letras), con fundamento en los estudios ambientales, ecológicos y técnicos, con los siguientes objetivos:

- *“la recuperación integral de las cuencas, microcuencas y humedales, con todos sus nacimientos o afloramientos mediante la recuperación de sus franjas de retiro con vegetación nativa o propia de la zona, mas allá de la franja protectora; el aislamiento de los humedales y nacimientos, mediante el restablecimiento de los bosques que fueron intervenidos. Para todo lo anterior el despacho judicial ordenará el retiro de todo uso de suelos, incluyendo la minería, que carezcan de la respectiva licenciatura, autorización o permiso, y en caso de tenerlo, se ordene su reubicación.*
- *El restablecimiento integral del tendido vial, mediante la recuperación del soporte físico donde fuese posible, el empleo de obras e intervenciones con mezcla de bioingeniería, o en su defecto mediante el establecimiento de otra infraestructura donde se empleen otras técnicas de ingeniería, siempre que se evite en lo mayormente posible el corte y retiro de taludes en zonas notoriamente afectadas con las inestabilidades.*
- *El monitoreo permanente del tramo vial, en el día (12 horas) mientras subsistan condiciones climáticas secas en la zona y sus partes altas y de 24 horas, en condiciones de retorno de lluvias.*
- *El restablecimiento del equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental y controles periódicos aplicados por los organismos ambientales, con los compromisos que competen a los demás organismos públicos involucrados, a fin de restringir el otorgamiento de permisos, autorizaciones o licencias para actividades, usos o cualquier tipo de aprovechamiento diferente al que corresponde a esta zona.”*

Por último, solicita que los gastos que genere la tramitación y el recaudo de las pruebas se atiendan con cargo al Fondo de Acciones Populares y de Grupo, y de la Defensoría del Pueblo.

Como medida cautelar solicita ordenar a las entidades accionadas establecer un monitoreo permanente, de 24 horas en la vía Manizales - Letras, mientras se da

curso al trámite del proceso.

II. EL AUTO RECURRIDO

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante auto de 21 de septiembre de 2011 (i) admitió la acción popular; (ii) decretó la medida previa solicitada, ordenando a las accionadas que, en forma coordinada realizaran controles permanentes en el tramo vía de Manizales - Letras, (kilometro 5 + 500 y el kilometro 26 + 900), dadas sus especiales características, representa un riesgo para los transeúntes; y (ii) dispuso notificar el auto admisorio de la demanda, en forma personal, a la Alcaldía de Manizales, a CORPOCALDAS, a los Ministros de Medio Ambiente, Agricultura y Transporte, al Defensor de Pueblo y al Procurador Judicial Administrativo (fl. 111).

Contra la anterior decisión, el apoderado judicial de CORPOCALDAS interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación.

Con ocasión del recurso de reposición, el Tribunal por auto de 7 de diciembre de 2011, amplió la medida provisional decretada, en el sentido de ordenar a las entidades accionadas *“realizar en forma coordinada controles permanentes en las quebradas que atraviesan el tramo vial objeto de la demanda, hasta tanto se determine a entidad o entidades sobre las cuales recae la responsabilidad de realizar las obras sobre el tramo vial Manizales - Letras, el cual esta (sic) comprendido entre el Kilometro 5+500 y el Kilometreo 26-900”* y, vincular al proceso al Instituto Nacional de Vías Nacionales (en adelante INVIAS), en razón de la competencia y de las funciones asignadas legalmente (fl. 272).

En cumplimiento de lo anterior, el Tribunal efectuó la notificación personal del auto admisorio de la demanda al Representante Legal del INVIAS el día 14 de junio de 2012 (fl. 280), quien, a través de apoderada judicial, contestó la demanda para oponerse a las pretensiones invocadas (fl. 281).

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

CORPOCALDAS, argumentó que INVIAS es la propietaria de la vía, lo cual implica que corren de su cargo las labores de mantenimiento, vigilancia y de atención de emergencias y que le compete garantizar la seguridad del tramo vial para los transeúntes.

En este sentido, añadió que la medida cautelar adoptada carecía de sustento y era lesiva a los intereses públicos, pues ordenaba a las entidades accionadas realizar labores de vigilancia y reconstrucción que corresponden a INVIAS.

Solicitó vincular INVIAS, por ser a quien compete ejecutar las medidas dispuestas por el Tribunal Administrativo de Caldas, al decretar la medida cautelar.

IV. CONSIDERACIONES

El artículo 2º inciso 2º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, 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; de otro lado el artículo 9º *ibídem*, señala que esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Por su parte el artículo 25 *ibídem*, establece que el juez de oficio o a petición de parte, podrá decretar, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. Entre otras, podrá decretar la siguiente:

“b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.”

En ese orden de ideas, el artículo 26 de la Ley 472 de 1998, dispone que las medidas cautelares podrán ser objeto de los recursos de reposición y de apelación, los cuales deberán ser resueltos en el término de 5 días. Asimismo, la oposición a estas deberá fundamentarse en los siguientes casos:

a) “Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;

b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;

c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.”(se resalta)

Quien alegue cualquiera de las anteriores causales deberá demostrarla, y será precisamente ese elemento probatorio el que servirá de fundamento al juez, para decretar la respectiva medida cautelar.

En efecto, a través del auto apelado el Tribunal Administrativo de Caldas, decretó la siguiente medida cautelar:

“ORDENASE a las entidades accionadas que en forma coordinada realicen controles permanentes en el tramo vial Manizales - Letras, el cual está comprendido entre el kilómetro 5 + 500 y el kilómetro 26 + 900”

Inconforme con la anterior medida CORPOCALDAS, fundó su recurso en la improcedencia de la medida cautelar decretada, pues compete a INVIAS cumplir lo ordenado, por ser la propietaria y administradora de la vía, razón por la cual solicitó su vinculación al trámite. Adicionalmente, adujo que tal medida genera una afectación grave y evidente al interés público, dado que ordena a las entidades públicas accionadas la realización de labores de vigilancia y reparación en la vía, no teniendo competencia para ello.

Ahora bien, en este punto, la Sala considera pertinente establecer cuáles son las funciones de CORPOCALDAS, en aras de examinar la veracidad de los motivos de censura contra el auto impugnado. De acuerdo a lo anterior, se tiene que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 dispone lo siguiente:

“FUNCIONES: Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

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

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

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

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

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

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

7) *Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;*

8) *Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.*

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

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

Los mencionados presupuestos para la procedencia de una medida cautelar, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, hacen relación a lo siguiente: **a)** en primer lugar, que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se

haya producido; esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o hacer cesar aquel que ya se consumó; **b)** en segundo lugar, que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y **c)** en tercer lugar, el juez debe tener en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido.

De acuerdo con lo anterior, la parte actora solicitó ordenar a las entidades accionadas ejecutar un plan de intervención en todo el entorno que rodea el tramo vial (Manizales - Letras), con fundamento en estudios ambientales, ecológicos y técnicos, para garantizar la seguridad de los transeúntes, debido al elevado número de accidentes que han ocurrido por el mal estado de la vía.

Resulta pertinente transcribir los argumentos dados por el Tribunal Administrativo de Caldas para decretar la medida cautelar impugnada:

“De los hechos en que sustenta la acción, se evidencia que el tramo vial Manizales - Letras (kilometro 5 + 500 y el kilometro 26 + 900), dadas sus especiales características, reviste un riesgo para aquellos que lo transitan.”

En consecuencia, para la Sala las razones dadas por el Tribunal Administrativo de Caldas cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, en la medida que en el expediente obran pruebas, de la inminencia de un daño a los derechos colectivos.

Lo anterior se desprende de las 69 fotografías visibles en folios 25 a 36 y 75 a 89 en las cuales obra prueba de las fallas del terreno, como desbordamientos, inestabilidades con varias superficies de ruptura que afectan la loza vial, como

también las noticias obrantes en los artículos del periódico La Patria³, donde se observa el deplorable estado de las vías en el tramo comprendido entre Manizales - Bogota D.C., la necesidad de programas de reforestación y las molestias que se han generado a los transeúntes, como retrasos en los viajes y la alerta roja en que se encuentran muchas de las vías por el invierno, igualmente obra prueba del informe realizado por el Consorcio ETSA - PEBSA⁴, en el cual consta el estado de inestabilidad en el que se encuentran las vías en mención, y las emergencias viales que han conllevado al cierre parcial y total de la vía para el tránsito automotor.

4.1. COMPETENCIA DE INVIAS

El Decreto 2056 de 2003 (24 de julio), establece como objeto de INVIAS, la ejecución de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Transporte.

En ese orden de ideas, el Artículo 2º del Decreto mencionado dispone como funciones de INVIAS, entre otras, las siguientes:

“2.1 Ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura de su competencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte.

2.2 Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Transporte los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia.

2.3 Coordinar con el Ministerio de Transporte la ejecución de los planes y programas de su competencia.

2.4 Adelantar investigaciones, estudios, y supervisar la ejecución de las obras de su competencia conforme a los planes y prioridades nacionales.

³ Folio 43 a 46

⁴ Folio 49 a 74

2.5 Asesorar y prestar apoyo técnico a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados encargados de la construcción, mantenimiento y atención de emergencias en las infraestructuras a su cargo, cuando ellas lo soliciten...”

En consecuencia, luego de establecer las normas legales que regulan la materia, corresponde al INVIAS ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras, así como también la atención de emergencias, independientemente, de si la autoridad nacional en el caso, sea conjuntamente destinataria de la imposición de la medida cautelar, pues lo cierto es que, concierne al INVIAS la ejecución de la medida previa a colocar, por tratarse de una vía nacional.

4.2. COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE MANIZALES - OFICINA MUNICIPAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

El artículo 2º de la Constitución Política, dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico, señalando en su inciso segundo, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001⁵ dispuso en su artículo 76 lo siguiente:

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

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

**76.9. En prevención y atención de desastres:
Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:**

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

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

De manera específica el artículo 62 del Decreto 919 de 1989 (1° de mayo)⁶[2], en su literal h) señala entre las funciones que corresponde a las entidades territoriales la de **“atender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales”.**

De otra parte, si bien la ejecución de obras públicas está supeditada al Plan de Desarrollo municipal y a la disponibilidad de recursos en el presupuesto, ello no excusa a las autoridades locales de adelantar las gestiones para que aquellas puedan preverse en el Plan de Desarrollo y contar con la respectiva apropiación presupuestal, máxime en materia de atención y prevención de desastres, puesto que el artículo 6° del Decreto 919 de 1989 (1° de mayo) preceptúa:

“Artículo 6°. El componente de prevención de desastres en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales. Cuando sobre estas materias se hayan previsto normas en los planes de contingencia, de orientación para la atención inmediata de emergencias y en los planes preventivos del orden nacional, regional o local, se entenderá que forman parte de los planes de desarrollo y que modifican o adicionan su contenido.”

Adicionalmente, respecto de la prevención de desastres y la planeación del ordenamiento territorial municipal, la Ley 388 de 1997⁷ en su artículo 1° numeral 2° impone al municipio **“velar por la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”;** mientras que el artículo 8° dispone que es su deber **“localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”;** y en idéntico sentido el artículo 10, prescribe que **“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento**

⁶ Por el cual el Gobierno Nacional organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y dicta otras disposiciones.

⁷ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.

En vista de lo anterior, la Sala no puede exonerar de responsabilidad frente a la medida cautelar al Municipio de Manizales - Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, toda vez que es el ente competente de prevenir desastres dentro de su jurisdicción.

4.3. CASO CONCRETO

Como quedó consignado precedentemente, el argumento dado por CORPOCALDAS, al decir que la medida es lesiva de los intereses públicos de las entidades accionadas y que la orden de la medida no está dentro de sus competencias, no es de recibo, puesto que, si bien la medida cautelar impuesta por el Tribunal Administrativo de Caldas, comprende una orden que no se encuentra dentro de sus competencias dada su característica de entidad asesora y coordinadora.

La Sala modificará la orden impartida con el fin de asegurar su implementación, y ordenará la ejecución del plan de contingencia detallando de manera pormenorizada las actividades por realizarse para mitigar los eventuales efectos derivados de la inestabilidad de los terrenos del tramo vial (Manizales - Bogota).

Lo anterior, se hará de manera conjunta con el municipio de Manizales quien de conformidad con la normatividad consignada en el capítulo de su competencia, es el encargado de la prevención de desastres dentro de su jurisdicción, asimismo, la supervisión y vigilancia de la ejecución de la medida previa recae en CORPOCALDAS, esto es, una función de monitoreo y acompañamiento, razón por la cual no puede ser excluida al momento de imponerse la medida cautelar.

En efecto, se ha dejado claramente definido que en reiterada jurisprudencia la Sala ha dicho que cuando se ha probado la situación que amenaza o lesiona los derechos colectivos invocados, como es del caso, se podrá ordenar la imposición de medida cautelar, lo cual no es óbice para negar la protección de los derechos colectivos, cuando el acervo probatorio demuestra el supuesto fáctico que sirvió de fundamento al ejercicio de la acción popular.

En consecuencia, se procederá a decretar como medida cautelar la ejecución del plan de contingencia sugerido por CORPOCALDAS al Director Regional de INVIAS, consistente en lo siguiente:

Con relación al asunto indicado me permito informarle, comentarle y sugerirle:

- *La pasada época invernal y el Fenómeno de la Niña produjeron afectaciones importantes en las laderas y cauces localizados en la zona de influencia de la vía Manizales - Bogotá, especialmente entre los kilómetros 5 y 20 de la misma. Se registraron especialmente procesos de inestabilidad y deslizamientos - con tendencia predominante traslacional (superficiales y profundos) –y, en muchos casos, flujos de tierra y lodo, cuando los mismos alcanzaron los cauces - en su mayoría torrenciales - que existen en la zona.*
- *Los procesos de inestabilidad indicados produjeron enormes afectaciones en la estabilidad y funcionalidad de la vía. Se produjeron taponamientos, construcciones e –incluso- pérdidas de banca.*
- *Muchos de estos procesos se encuentran activos y tienen gran potencial retrogresivo y remontante. Algunos cauces presentan procesos importantes de socavación - lateral y de fondo - así como acumulaciones de material (tierra, piedras, árboles, vegetación). También algunas laderas presentan una situación incipiente de estabilidad y se observan agrietamientos, escarpes, escarpes, escalones y masas de suelo próximas a desprenderse.*
- *En este sentido y teniendo en cuenta que el IDEAM ha pronosticado un invierno severo, intenso y con registros de precipitaciones mayores a los promedios históricos, es probable que se presente la reactivación de deslizamientos antiguos, el aumento en magnitud y severidad de los deslizamientos ocurridos en la última época invernal, la ocurrencia de nuevos deslizamientos en laderas con importantes condiciones topográficas, geomorfológicas, geotécnicas y de uso del suelo, la generación de flujos de lodo y escombros en cauces activos y torrenciales, entre otros eventos catastróficos, que nuevamente pueden*

- afectar la estabilidad y las condiciones de transitabilidad de la vía reseñada.
- Los cierres temporales de la vía a Bogotá, en las últimas épocas invernales, han generado notables perjuicios socio - económicos al Departamento de Caldas.
 - A nuestro juicio, es **NECESARIO Y URGENTE** estructurar e implementar un **PLAN DE CONTINGENCIA** que prevenga, controle y/o mitigue los daños en la vía y predios de la zona y –muy especialmente– que conduzca a reducir los cierres temporales y los efectos colaterales negativos, resultantes de dicha medida.

En este sentido recomendamos, con relación al **PLAN DE CONTINGENCIA** mencionado:

- **Realizar un inventario y diagnóstico de los deslizamientos y cauces en la vía. Incluir: cartografía, clasificación, dimensiones, actividad, patología (grietas, escarpes), suelos involucrados, condición hidrológica, usos del suelo, causas principales y contribuyentes, intensidad y severidad, posibles efectos directos e indirectos, entre otros. Realizar un ejercicio de priorización y jerarquización de los diferentes eventos desde el punto de vista del diagnóstico, clasificación, severidad e intensidad de la amenaza y del potencial del daño.**
- **Efectuar y sistematizar un registro de lluvias diarias y acumuladas, de acuerdo con las estaciones hidrometeorológicas existentes en la zona. Definir niveles de alerta, en función de las precipitaciones (precipitaciones diarias mayores de 50 mm y lluvias acumuladas de 25 días mayores de 200 mm).**
- **Realizar - a través de los administradores y concesionarios de las vías - acciones inmediatas que no controlan de manera definitiva los fenómenos, pero pueden desacelerarlos o mitigar sus efectos. Dentro de estas medidas de zanjas de corona y de obras de manejo de aguas lluvias temporales, drenaje sub - horizontal en sitios de afloramiento, eliminación de sobrecargas en la corona de taludes inestables (retiro de árboles y reubicación de torres de energía, por ejemplo), cubrimiento con plástico de masas en movimientos, destaponamiento de cauces y perfilado de deslizamientos en laderas adyacentes a los mismos, entre otros.**
- **Realizar un inventario de puntos críticos en la vía, donde se puedan presentar afectaciones directas en la banca, como: asentamientos y agrietamientos, deficiencias y ausencia de obra de manejo de aguas lluvias (cunetas) y sitios de entrega de transversales con problemas de inestabilidad. Implementar las acciones preventivas y correctivas pertinentes.**
- **Efectuar trabajos de instrumentación topográfica en masas que se encuentran en movimiento.**
- **Destinar cuadrillas de monitoreo en las zonas, deslizamientos y cauces más críticos. Verificar la evaluación espacial y temporal de cada fenómeno y enviar las señales de alerta cuando se registre un incremento de actividad significativo.**

Con la estructuración e implementación del PLAN DE CONTINGENCIA descrito, se espera se mitiguen y controles los eventuales efectos de situaciones de inestabilidad que puedan presentarse en la vía Manizales - Bogotá y se tendrán un constante monitoreo sobre los

factores principales y detonantes de los mismo, logrando –en lo posible- minimizar los cierres durante la presente época invernal.”

Ahora bien, advierte la Sala que la ejecución de la mencionada medida corresponderá a INVIAS y al Municipio de Manizales - Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, por lo dispuesto precedentemente, para lo cual, deberán realizar un inventario y diagnóstico para luego establecer el Cronograma de Ejecución, para conjurar el riesgo eminente y mitigar el efecto o los efectos de los deslizamientos y otras situaciones que ya se hayan producido, esto, con el fin de facilitar la supervigilancia que ejercerá la Personería Municipal.

Así las cosas, la Sala confirmará el auto proferido el 21 de septiembre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Caldas, por las razones expuestas en esta providencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

PRIMERO. MODIFICASE el numeral 1° del auto apelado de 21 de septiembre de 2011, en consecuencia

ORDENASE a INVIAS y el Municipio de Manizales - Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, llevar a cabo el siguiente Plan de Contingencia:

1. Realizar un inventario y diagnóstico de los deslizamientos y cauces en la vía. Incluir: cartografía, clasificación, dimensiones, actividad, patología (grietas, escarpes), suelos involucrados, condición hidrológica, usos del suelo, causas principales y contribuyentes, intensidad y severidad, posibles efectos directos e indirectos, entre otros. Realizar un ejercicio de priorización y jerarquización de los diferentes eventos desde el punto de vista del diagnóstico, clasificación, severidad e intensidad de la amenaza y del potencial del daño.

2. Efectuar y sistematizar un registro de lluvias diarias y acumuladas, de acuerdo con las estaciones hidrometeorológicas existentes en la zona. Definir niveles de alerta, en función de las precipitaciones (precipitaciones diarias mayores de 50 mm y lluvias acumuladas de 25 días mayores de 200 mm).
3. Realizar a través de los administradores y concesionarios de las vías acciones inmediatas que no controlan de manera definitiva los fenómenos, pero pueden desacelerarlos o mitigar sus efectos. Dentro de estas medidas de zanjas de corona y de obras de manejo de aguas lluvias temporales, drenaje sub - horizontal en sitios de afloramiento, eliminación de sobrecargas en la corona de taludes inestables (retiro de árboles y reubicación de torres de energía, por ejemplo), cubrimiento con plástico de masas en movimientos, destaponamiento de cauces y perfilado de deslizamientos en laderas adyacentes a los mismos, entre otros.
4. Realizar un inventario de puntos críticos en la vía, donde se puedan presentar afectaciones directas en la banca, como: asentamientos y agrietamientos, deficiencias y ausencia de obra de manejo de aguas lluvias (cunetas) y sitios de entrega de transversales con problemas de inestabilidad. Implementar las acciones preventivas y correctivas pertinentes.
5. Efectuar trabajos de instrumentación topográfica en masas que se encuentran en movimiento.
6. Destinar cuadrillas de monitoreo en las zonas, deslizamientos y cauces más críticos. Verificar la evaluación espacial y temporal de cada fenómeno y enviar las señales de alerta cuando se registre un incremento de actividad significativo”.

El cual se realizara en todo el entorno que rodea el tramo vial (Manizales - Bogota), con fundamento en estudios ambientales, ecológicos y técnicos, en un término que no exceda un mes contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

SEGUNDO. CONFIRMASE en lo demás el auto de 21 de septiembre de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 18 de julio de 2012.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO