

GESTIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE DESASTRES – Responsables / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – Está encargado de la gestión del riesgo, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva

[N]o le queda duda a la Sala que la decisión del Tribunal de proteger los derechos colectivos de la comunidad del Municipio de Pijao y las órdenes impartidas para el efecto, se ajustan al ordenamiento jurídico, en atención a que buscan evitar la consumación de un daño de grandes proporciones. Por otra parte, en lo que tiene que ver con el objeto de la apelación, la Sala encuentra que la orden dada a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la sentencia de primera instancia, se encuentra en el marco de sus competencias, ya que conforme lo establecido en la parte considerativa de esta providencia, todas las autoridades están encargadas de la gestión del riesgo, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva que rigen a cada uno de los integrantes del sistema. Es por ello que la Sala considera que si bien es cierto que, en atención a estos principios la elaboración del plan de contingencia y de atención de emergencias ante una eventual avalancha, deslizamiento o situación de riesgo generada por el río Lejos en el Municipio de Pijao, le corresponde principalmente al ente territorial, también lo es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está obligado a regular el ordenamiento ambiental del territorio nacional y a definir las políticas y regulaciones a que se debe sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, así como orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico, razón por la que la orden del Tribunal en este sentido se encuentra ajustada a derecho y, en consecuencia, será confirmada, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 63001-23-33-000-2018-00036-01(AP)

Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO Y OTROS

TESIS: SE CONFIRMA EL FALLO APELADO, EN ATENCIÓN A QUE SI BIEN EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO A QUIEN LE CORRESPONDE IMPLEMENTAR, EJECUTAR, DESARROLLAR, ETC., LAS POLÍTICAS, ACTIVIDADES Y GESTIONES TENDIENTES A DICHO FIN ES, PRINCIPALMENTE, AL MUNICIPIO EN CABEZA DE SU ALCALDE, LO CIERTO

ES QUE, EN VIRTUD DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD POSITIVA, DICHA COMPETENCIA RECAE TAMBIÉN EN OTRAS ENTIDADES ESTATALES COMO EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

Derechos colectivos invocados como vulnerados: GOCE DE UN AMBIENTE SANO, SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES, EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN, CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES, LA PROTECCIÓN, GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, contra la sentencia de 15 de noviembre de 2018, proferida por la **Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío**¹, que accedió a las súplicas de la demanda de acción popular.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

La **NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES** instauró el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**² – **CORPORACIÓN AUTONÓMA REGIONAL DEL QUINDÍO**³ – **DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO – MUNICIPIO DE PIJAO**, por considerar vulnerados los derechos colectivos a 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 los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

I.2. Hechos

La actora manifestó que el Municipio de Pijao (Quindío), se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo ya que las características geológico – estructurales, la topografía agreste y la acción antrópica *“han generado un deterioro progresivo de los suelos, con pérdida de capa vegetal y de sólidos ladera abajo en gran cantidad, lo cual aumenta la posibilidad de deslizamientos, avalanchas e inundaciones en el casco urbano del Municipio”*.

Adicionalmente, indicó que el Municipio se encuentra sobre la llanura de inundación del río Lejos, el cual cuenta con un gran caudal y que históricamente ha presentado fenómenos de crecientes que han afectado la infraestructura del Municipio y cobrado vidas.

¹ En adelante el **Tribunal**.

² En adelante UNGRD.

³ En adelante CRQ.

Sumado a lo anterior, la accionante considera que el riesgo de desastre más latente y catastrófico que se puede presentar es por avalanchas que se generarían por el movimiento de remoción en masa en las cárcavas del río Lejos, el cual presenta características de inestabilidad geológica y que sumado al uso indebido del suelo, han generado agrietamientos y grandes cárcavas.

Afirmó que el Municipio cuenta con una zonificación de amenaza, en virtud de la cual se identificaron las siguientes zonas dentro de la estrategia municipal de gestión del riesgo para el año 2016: natural y antropológica.

Igualmente, que el Municipio realizó una identificación de las áreas de amenaza y riesgos naturales, según estudios que se han realizado en los últimos 15 años, los cuales evidenciaron la alta susceptibilidad de a sufrir movimientos en masa, inundaciones, creciente súbita y sismos.

Con relación a las cárcavas denominadas “Las Camelias”, ubicadas en la vereda La Playa, la demandante indica que son las que generan un mayor riesgo de avalancha en el Municipio por la fuerte pendiente que hay del cauce del río Lejos, lo que representa un factor determinante para procesos de avalanchas y flujos, tal y como ocurrió en la ola invernal de 2010 – 2011, cuando el Municipio se vio afectado por una alta pluviosidad que generó pérdida de la banca y daños en viviendas y cultivos.

En el Decreto 023 de 4 de marzo de 2001, por medio del cual se aprobó el esquema de ordenamiento territorial del Municipio de Pijao, se estableció que *“las intervenciones hidrológicas y geotécnicas donde se señalan los sectores del Municipio, representan una alta susceptibilidad de movimientos en masa, inundación, socavación de orillas, avenidas torrenciales en unos rangos de medio y alto nivel riesgo”*.

El Comité Local de Prevención y Atención de Desastres⁴ del Municipio, con base en estudios e informes hidrológicos, concluyó que se debían intervenir las cárcavas de los ríos las Pizarras y las Camelias, así como efectuar obras de descolmatación en el cauce del río Lejos, reforestación y tomar medidas correctivas y prospectivas necesarias para la reducción del riesgo sobre el casco urbano y su entorno.

Por lo anterior, el Alcalde municipal le solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la celebración de un convenio para la implementación de actividades de reforestación que permitieran aprovechar los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad del agua en la zona rural de Pijao. El Ministerio contestó la solicitud elevada el 13 de octubre de 2016, en el sentido de indicar que las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR cuentan con recursos propios para financiar ese tipo de iniciativas, razón por la cual le sugirió acudir a esa entidad en el Departamento del Quindío para obtener los recursos o dirigirse al Sistema General de Regalías para tal efecto.

Conforme la respuesta dada por el Ministerio, el Alcalde de Pijao se dirigió a la CAR del Quindío por medio de escrito de 14 de mayo de 2017, en el que le solicitó apoyo para llevar a cabo la descolmatación del río Lejos.

⁴ En adelante CLOPAP.

La CRQ concluyó que procedería a analizar y evaluar el alcance de un estudio que permitiera determinar el grado de intervención que se requería para la descolmatación del río. Igualmente, se identificó que no existían estudios hidrológicos e hidráulicos del cauce del río que permitieran realizar una planificación para su intervención, por medio de oficio de 24 de julio de 2014.

La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Provincial de Armenia requirió al Municipio para que informara, el 12 de octubre de 2017, sobre las licencias de construcción en zonas de ladera y para que aportara un informe ejecutivo de las actividades y/o trámites adelantados para la mitigación del riesgo que representan las cárcavas y el cauce del río Lejos y sobre los compromisos adquiridos con diferentes entes estatales.

El Municipio de Pijao dio respuesta a la anterior solicitud, por medio de oficio de 18 de octubre de 2017, en el que aseveró que no había otorgado licencias de construcción para vivienda en zonas de la ladera, pero sí una licencia para la construcción de un módulo comercial de la Fundación Smurfit Kappa Colombia; con relación a las gestiones realizadas frente al riesgo en que se encontraba el Municipio, indicó que había solicitado información a la UNGD, y con relación al cumplimiento de los compromisos adquiridos manifestó que se habían cercado las cárcavas, capacitado a los campesinos y establecido nuevos puntos de evacuación del Municipio.

Por medio del Decreto 064 de 19 de octubre de 2017, el Alcalde declaró la situación de calamidad pública del Municipio de Pijao, por espacio de 6 meses.

El 18 noviembre de 2017, a causa de las fuertes lluvias que se presentaron se produjo el desbordamiento del río Lejos, lo que trajo como consecuencia la inundación de varios sectores del casco urbano del Municipio y *“una amenaza con alta probabilidad de inundación intempestiva en todo el casco urbano del Municipio lo cual afectaría la población”*.

La Personería Municipal de Pijao presentó ante la Procuraduría General de la Nación, la preocupación e incertidumbre de los habitantes de Pijao con ocasión de la ola invernal que vivía el Municipio y que había generado el crecimiento incesante del río Lejos, por lo tanto, solicitó la intervención inmediata para que realizara la descolmatación del río en las zonas cercanas al casco urbano y desde su nacimiento, para evitar una tragedia como la del Municipio de Mocoa (Putumayo).

I.3. Pretensiones

Solicitó que se ordene lo siguiente:

“PRIMERA: Que se amparen los derechos colectivos al i) Goce de un ambiente sano, ii) A la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, iii) 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, iv) 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, v) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

SEGUNDO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Secretaría del Consejo Nacional del Agua – Director Gestión Integral de Recurso Hídrico, que dentro del término prudente y razonable que señale esa Corporación Judicial: i) Formulen ante el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, acciones y estrategias para la identificación y manejo del riesgo relacionado con el recurso hídrico; así como también (sic), y ii) Promuevan la definición y articulación de recursos financieros para adelantar acciones prioritarias en materia de gestión integral del recurso hídrico en el Municipio del Quindío (sic), de conformidad con el numeral 4º, artículo 2.2.8.3ª.1.3 del Decreto 585 del 5 de abril de 2017, por el cual se adicionó el Capítulo 3ª, al libro 2, parte 2, Título VIII del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, ordenar a todas las entidades accionadas que contribuyan en la financiación de proyectos, y a la ejecución de obras que permitan el mejoramiento y funcionamiento de la capacidad hidráulica del Río Lejos y de las que las quebradas “Las Pizarras”, “El Inglés” y “La Cristalina”; actividades que deben comprender, obras de descolmatación y eventualmente de dragado, que permitan recuperar su capacidad máxima y las condiciones normales del cauce de estos afluentes hídricos.

CUARTO: ORDENAR a todas las entidades accionadas que emprendan proyectos de reforestación, en las zonas de ronda de protección del Río Lejos y de las quebradas “Las Pizarras”, “El Inglés” y “La Cristalina”: así como la recuperación de las áreas con vocación forestal en la cuenca superior de cada uno de estos afluentes, lo cual contribuirá el control de caudales extremos, especialmente en época de alta pluviosidad, y al mantenimiento de la calidad del agua para los habitantes del Municipio de Pijao Quindío.

QUINTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Quindío que expedida (sic) en un término prudente y razonable el instrumento de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas “POMCA” de los ríos Lejos, del Río Lejos (sic) y de las quebradas “Las Pizarras”, “El Inglés” y “La Cristalina”.

SEXTO: ORDENAR a las entidades demandadas que implementen un sistema de alertas tempranas de riesgo de desastres, para el Municipio de Pijao – Quindío, con el fin que les permita conocer de manera temprana y de forma anticipada cualquier evento de inundación, deslizamiento, recomo en masa o avalanchas.

SÉPTIMO: Ordenar al Alcalde del Municipio de Pijao – Quindío, que actualice y ajuste su esquema de ordenamiento territorial, en el sentido de incluir la variable de gestión del riesgo por cambio climático.

OCTAVO: Cualquier otra que esa Corporación Judicial encuentre procedente, pues conforme al Consejo de Estado, el Juez de los derechos colectivos tiene la posibilidad de adoptar las medidas que estime pertinentes para asegurar su disfrute efectivo, por lo tanto, en aras de asegurar su efectividad puede impartir ordenes de hacer o de no hacer que sean del caso, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, y, de ser procedente, exigir la realización de las conductas necesarias para

volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible [...]”.

I.4. Coadyuvancia de la demanda

I.4.1. La **Personería municipal de Pijao** coadyuvó la demanda, solicitando la protección de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles, medio ambiente y el derecho fundamental a la vida.

Como fundamento de su petición, expuso que el 21 de noviembre de 2017 envió un escrito de alerta a diferentes autoridades a nivel nacional, departamental y municipal, en la que pidió con urgencia la intervención del río Lejos, que atraviesa el casco urbano y rural de Pijao. Adicionalmente, puso en conocimiento de entes de control la *“situación de indefensión y peligro en que se encuentran los habitantes del Municipio de Pijao en aras de que se emprendieran las acciones legales del caso y exhortar al Ejecutivo a iniciar las acciones administrativas necesarias para mitigar y prevenir un desastre, el cual se activa en época invernal”.*

I.2.2. La **Defensoría del Pueblo – Regional Quindío** coadyuvó la demanda, en consideración a que a su juicio las entidades del orden nacional y departamental no han sido diligentes y efectivas en la gestión de las acciones de mitigación ambiental para los fenómenos de movimiento en masa, cárcavas y la posibilidad de ocurrencia de una tragedia de carácter ambiental que podría afectar al Municipio de Pijao.

Por lo anterior, solicitó que se ordene a las entidades demandadas que *“contribuyan en la financiación de proyectos y aporten en la ejecución de obras que permitan el mejoramiento y funcionamiento de la capacidad hidráulica del Río Lejos y las Quebradas las Pizarras, el Inglés y la Cristalina, así como también, se ordene la implementación de proyectos de reforestación en las zonas de ronda de protección de la fuente hídrica (Río Lejos) y de las mencionadas quebradas”.*

I.5. Defensa

I.5.1.- La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre actuando por conducto de apoderado, contestó la demanda en el sentido de indicar que el aspecto ambiental que se le pretende endilgar no tiene relación con las funciones asignadas a esa entidad y que son las entidades territoriales las que están en el deber de conjurar, junto con la autoridad ambiental, esa situación.

Adicionalmente, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso como excepción de mérito, la siguiente:

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA».** La sustentó en el hecho que conforme al ordenamiento jurídico, las entidades territoriales tienen personería jurídica y de acuerdo con lo establecido en la Ley 1523 de 24 de abril 2012, los alcaldes son los responsables de la implementación de procesos de gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción, razón por la cual la UNGRD no es la llamada a responder en el presente caso.

I.5.2.- El Departamento del Quindío, por conducto de apoderado, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. Propuso la siguiente excepción:

- De «**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**». La sustentó en el hecho que el Departamento del Quindío no es la entidad competente para dar cumplimiento a las pretensiones de la demanda, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1523.

I.5.3. La Corporación Autónoma Regional del Quindío por conducto de apoderado, contestó la demanda y solicitó que se accediera parcialmente a las pretensiones, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Expuso que la entidad accionada ha creado políticas y acciones con la finalidad de mitigar el riesgo que genera el río Lejos, no obstante, a su juicio esta circunstancia no significa que deba prevenirlo, pues no puede socavar la competencia de otras entidades.

Adicionalmente indicó que la CRQ ha realizado estudios y acompañamientos al Municipio para prevenir el riesgo al cual se encuentra expuesto, lo que evidencia que está cumpliendo con los deberes a su cargo y en consecuencia, resulta improcedente la prosperidad del presente medio de control.

Por último, argumentó que dentro de las funciones de la CQR se encuentra apoyar a las entidades territoriales en los estudios necesarios para la reducción del riesgo, deber que para el momento de la presentación del medio de control, había cumplido a cabalidad, pues según su dicho *“ha realizado visitas con el fin de identificar las zonas de riesgo, ha asesorado al Municipio sobre la problemática ambiental, y por último se encuentra ejecutando un contrato”*, cuyo objeto es realizar un estudio hidrológico e hidráulico a lo largo del río Lejos, cerca del casco urbano del Municipio de Pijao.

I.5.4. El Municipio de Pijao, por conducto de apoderado, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda. Para sustentar su petición indicó que efectivamente el Municipio atraviesa por una situación de riesgo y calamidad pública, que fue declarada por medio del Decreto 064 de 2017, pero que no cuentan con los recursos necesarios para atender la situación, razón por la que manifiesta que se necesita del apoyo económico del gobierno Nacional, departamental y de la CRQ.

I.5.5. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por conducto de apoderado, contestó la demanda en la que solicitó que se nieguen las pretensiones de la misma y que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto los hechos objeto de esta no tienen relación con las funciones del Ministerio, y ausencia de nexo causal.

I.5.5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por conducto de apoderado, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. Propuso las siguientes excepciones:

- «**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**». La sustentó en el hecho que jurídica, legal y funcionalmente no está llamada a asumir ninguna carga o condena por los hechos y fundamentos jurídicos planteados por el actor, pues escapan de su órbita de competencia.

- «**INEPTA DEMANDA**». La sustentó en que la actora no precisó con claridad el concepto de la violación de los derechos colectivos, incumpliendo con lo establecido en los numerales 4 y 5 del artículo 82 del CGP. De manera que, al no existir certeza en la formulación de los hechos y pretensiones, al no señalarse

quién o quiénes son los responsables de la presunta vulneración, la presente excepción esta llamada a prosperar.

- « **INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL**». La sustentó en que se pretende endilgar responsabilidad a la entidad sin haber participado en los hechos que se están narrando, situación que desborda sus competencias.

I.6.- Pacto de cumplimiento

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 14 de agosto de 2018, la cual se declaró fallida por falta de acuerdo conciliatorio.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal, en sentencia de 15 de noviembre de 2018, accedió a las súplicas de la demanda. En esencia, adujo lo siguiente:

En primer lugar, se refirió a la acción popular como mecanismo preventivo de vulneración de derechos colectivos, a la existencia del equilibrio ecológico relacionado con la prevención de desastres naturales, al derecho a la seguridad y prevención de desastres y al sistema nacional para la prevención y atención de desastres.

Seguidamente, inició el estudio del caso concreto para lo cual tuvo en cuenta los hechos de la demanda, los referentes normativos y jurisprudenciales analizados, y las pruebas obrantes en el expediente de lo cual concluyó 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 casco urbano del Municipio, v) el aprovechamiento del suelo cercano del 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 masa con una magnitud devastadora 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. [...]”

Afirmó que el Municipio de Pijao no ha actualizado el esquema de ordenamiento territorial con la inclusión de la gestión del riesgo que requiere la problemática antes mencionada, y que no basta la declaratoria de calamidad pública a través del Decreto 64 de 2017.

No obstante, indicó que por ser un Municipio de sexta categoría no estaba en la capacidad de asumir de manera exclusiva y aislada esta problemática, razón por la que requería del apoyo de todos los componentes del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y de entes del nivel central con competencias en la materia; lo anterior, en atención a que quedó establecido que la problemática del Municipio tiene complejas dimensiones ya que desde la ocurrencia del terremoto que se presentó en la zona en 1999, a tal punto que el sistema geológico colombiano recomendó la reubicación del Municipio.

Con fundamento en lo anterior, el Tribunal consideró que los derechos colectivos enunciados en la demanda debían ser amparados, al probarse que existe amenaza y vulnerabilidad sobre la población del Municipio de Pijao. Adicionalmente, ante la potencial magnitud del desastre que advierten los técnicos conocedores de la zona, resulta indispensable la colaboración armónica entre el sector central y las entidades territoriales en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

En síntesis, el *a quo* profirió las siguientes órdenes:

“PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN 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 imparte las siguientes ordenes y medidas:

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 TERROTIRIO y un delegado del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Los delegados deberán contar con poder decisorio para comprometer administrativamente, 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

apartarán 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:

- 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 mismo 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 [...]

3. ORDENAR a la COPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE 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.

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, CQR, 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, 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 el Municipio de Pijao. Para el efecto, se establecerá un cronograma de acción y ejecución.

TERCERO: CONFORMAR un COMITÉ DE VERIFICACIÓN para la constatación de la ejecución de las órdenes en la presente sentencia, en los 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 adelantando 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.
[...]*».

III.- FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia y en esencia, adujo lo siguiente:

Que las órdenes impartidas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no se encuentran dentro de las competencias asignadas por el Decreto 3570 de 27 de septiembre 2011⁵ de acuerdo con el marco de la Ley 1523, en atención a que la responsabilidad de la implementación de la gestión del riesgo en el territorio municipal es competencia del Alcalde a través del plan municipal para la gestión del riesgo de desastres – PMGRD.

En esa medida, el Municipio debe evaluar y caracterizar los escenarios de riesgo donde se encuentra la zona de riesgo mencionada por el accionante, en lo que respecta al diagnóstico y caracterización de las condiciones de riesgo del lugar para la identificación de las medidas de intervención y sus alternativas.

De manera que a su juicio, el Municipio debe incluir en el inventario de asentamientos en alto riesgo la zona objeto de acción, indicando su señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenazas por fenómenos naturales, socio – culturales o antropogénicas no intencionales.

⁵ “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

Indicó que el PMGRD tiene que avanzar en la elaboración de procesos de conocimiento y reducción, para lo cual se deben apropiar los recursos municipales necesarios y adicionalmente, el Municipio debe crear el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Ahora, si el Municipio no cuenta con los recursos necesarios para atender situaciones de emergencia o de calamidad pública, debe informarlo ante el CMGRD y las entidades de orden superior pueden acudir de manera complementaria y en subsidiariedad positiva dentro del principio de gradualidad, para coadyuvar en la solución de la problemática, que para el caso que nos ocupa deben intervenir la Corporación Autónoma Regional del Quindío y el Departamento del Quindío, previa solicitud del CMGRD.

Finalmente, solicitó que se revoque en su integridad la sentencia de 15 de noviembre de 2018, en lo que respecta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que las órdenes impartidas desbordan su ámbito de competencia y funciones, al no ser un órgano ejecutor.

IV.- ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

El Despacho sustanciador, mediante auto de 18 de febrero de 2019, admitió el recurso de apelación interpuesto por la **NACIÓN - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** contra la sentencia de 15 de noviembre de 2018, proferida por el **Tribunal**.

Mediante auto de 12 de marzo de 2018, ordenó correr traslado a las partes para que, en el término de 10 días, presentaran sus alegatos de conclusión, y al Procurador Delegado ante esta Corporación con el fin que rindiera concepto.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- La **NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, por conducto de apoderado, presentó alegatos de conclusión en los que indicó que la sentencia apelada desbordó las competencias constitucionales y legales que tiene el Ministerio, de manera que, con la imposición judicial se le estarían otorgando funciones no detalladas en la ley sino en una orden judicial, lo que conllevaría a desnaturalizar la organización jerárquica y funcional de la entidad, por cuanto la actividad contractual está establecida para una autoridad al interior del Ministerio, al igual que la función presupuestal y administrativa.

En esa medida, afirmó que coincidía con lo expuesto en el recurso de apelación por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, razón por la que solicitó modificar la sentencia de primera instancia, en el sentido de suprimir la expresión *“los delegados deberán contar con poder decisorio para comprometer administrativa, contractual y presupuestalmente a las entidades que representen”*.

- La **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, por conducto de apoderado, presentó alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

VI. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado consideró que se debe confirmar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, por cuanto no cabe duda que el Municipio de Pijao se encuentra ante

una amenaza identificable, por lo que las autoridades competentes están llamadas a definir acciones y compromisos concretos, los cuales deben ser anticipativos y coordinados para evitar la consumación de distintos tipos de riesgo.

Para sustentar su posición, se refirió al principio de precaución consagrado en el numeral 6º del artículo 1º de la Ley 99 de 1993 y a la jurisprudencia que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han construido al respecto, para indicar que en el caso concreto se debe dar aplicación al mismo, por cuanto se tiene claridad sobre la amenaza de un eventual desastre originado en la erosión de toda la ronda hídrica del Municipio de Pijao, por el uso indiscriminado de dichas tierras para actividades de construcción de viviendas, cultivos y pastoreo de ganado.

Con relación a la competencia de las entidades demandadas, el Ministerio Público afirmó que la problemática desborda las competencias y los recursos del Municipio de Pijao y del Departamento del Quindío, razón por la que se hace necesaria la intervención de la UNGRD y de las entidades que tienen especial participación en el SNGRD como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las Corporaciones Autónomas Regionales, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, los Comités Nacionales para el Conocimiento y Reducción del Riesgo y para el Manejo de Desastres, y los Concejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Gestión del Riesgo.

VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción popular

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 472, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

Por su parte, el artículo 144 del CPACA, preceptúa:

*« [...] ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias **con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.***

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, **sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato**, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos [...]*» (destacado de la Sala).

Según lo ha señalado la Sección en forma reiterada⁶, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de marzo de 2015, número único de radicación 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

el cumplimiento de sus deberes legales⁷, (ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.⁸

En el caso *sub examine*, la **NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES** instauró el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO – DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO – MUNICIPIO DE PIJAO**, por considerar vulnerados los derechos colectivos a 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 los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

A juicio de la parte demandante, dichos derechos se vulneraron con ocasión de las omisiones en que han incurrido las entidades accionadas en su condición de gestoras del riesgo y de protectoras del medio ambiente, ya que no han desarrollado los proyectos, obras y actividades necesarias para mejorar la capacidad hidráulica del río Lejos a través de procesos de descolmatación, que son necesarios porque durante años se ha sido producido sedimento y han llegado materiales de arrastre que se han acumulado debajo del agua, justo a la altura del área urbana del Municipio de Pijao (Quindío).

La acción fue conocida en primera instancia por el **Tribunal**, que en sentencia de 15 de noviembre de 2018 encontró acreditado que, en efecto, i) el Municipio de Pijao se encuentra en una zona de potencial inundación o desastre por la existencia de dos fallas geológicas, porque el nivel del río se encuentra contiguo y por encima del Municipio, ii) hay presencia de fenómenos erosivos en la zona, y iii) el uso del suelo cercano al río para la ganadería genera mayor inestabilidad por el cambio climático y por la alta pluviosidad que pueden generar movimientos en masa con magnitudes devastadoras.

Aunado a lo anterior, el **Tribunal** encontró que debido a la magnitud del problema, el Municipio no podía enfrentar de manera exclusiva y aislada la situación, razón por la que consideró que necesitaba del apoyo de las entidades que integran el SNPAD y de entes del nivel central con competencias sobre la prevención de riesgos, para que las decisiones se tomen con la debida tecnicidad.

Inconforme con la anterior decisión, la **NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** presentó recurso de apelación, en el que expuso como argumento que las órdenes que le fueron impartidas escapan de su órbita de competencia, pues a su juicio, la gestión del riesgo en el territorio municipal es de competencia del alcalde, motivo por el cual es a él a quien le corresponde evaluar y caracterizar los escenarios de riesgo.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de junio de 2011, número único de radicación 25000-23-27-000-2005-00654-01 (AP), C.P. María Elizabeth García González.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 30 de junio de 2011, número único de radicación: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

Problema jurídico

De conformidad con lo anterior, la Sala determinará, si la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** está llamada a responder por el amparo de los derechos colectivos a 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 los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público de los habitantes del Municipio de Pijao, tal y como lo estableció el **Tribunal**, o si por el contrario, las órdenes impartidas por el *a quo* se encuentran dentro de su órbita de competencia.

Con el fin de abordar el estudio del caso, la Sala desarrollará los siguientes aspectos: i) principio de sostenibilidad ambiental, ii) de las autoridades competentes en materia de gestión del riesgo; y iii) caso en concreto.

Principio de desarrollo sostenible

El principio de desarrollo sostenible es el que guía las relaciones sociales, ambientales y económicas en el Estado Colombiano, ya que de acuerdo con la jurisprudencia el mencionado principio:

“[...] facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente⁹. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente al interior de la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.

A nivel normativo el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, define el desarrollo sostenible como aquel que: “[...] conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades [...]”. En igual sentido, la Ley 1523 de 2012¹⁰, dispuso en su artículo 3º que: “[...] el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres [...]”.

Cabe precisar que este concepto también se nutre de diversos compromisos multilaterales de los Estados. Particularmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el informe Brundtland de 1987, la Declaración de Río

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017, Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01(AP)

¹⁰ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres”.

sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012 y la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático de 2015, entre otros.

Estos instrumentos internacionales ponen de presente la necesidad de promover políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales desde una estrategia de equidad intergeneracional, la cual reconoce que: i) es necesario preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras; ii) la explotación de los recursos debe ser sostenible, prudente y racional; y, iii) las consideraciones medioambientales deben ser parte de los planes de desarrollo.

En efecto, recientemente el Estado Colombiano suscribió el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y aprobado mediante Ley 1844 de 2017, en cuyo marco el gobierno nacional reitera el compromiso global de armonizar el bienestar de las personas con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente sea considerado como parte fundamental del proceso de desarrollo.

Sin embargo, esta actividad de ponderación de ambos bienes jurídicos no resulta sencilla. Por ello, esta Sección, en la sentencia de 21 de junio de 2001, recordó que el Estado que no puede frenar el desarrollo cuando este sea sostenible. Es decir, aquel que “[...] lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente [...]”¹¹.

Sumado a ello, en la sentencia de 18 de marzo de 2010, la Sección Primera de esta Corporación judicial, al reconocer el escenario complejo que afrontan las autoridades públicas en la interpretación del principio de desarrollo sostenible, puso de presente que: “[...] el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]”¹².

De igual manera, conforme al criterio jurídico definido en la sentencia de 28 de marzo de 2014¹³, el concepto de desarrollo sostenible posibilita el desarrollo de actividades productivas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

[...]”¹⁴

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

¹² Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

¹⁴ Consejo de Estado, Sección primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 17001-23-00-000-2011-00337-01(AP).

Conforme lo anterior, es claro que en el ordenamiento jurídico colombiano la protección del medio ambiente es un tema prioritario para el Estado, que resulta ser el garante del mismo, es por esto que a través de las diferentes autoridades nacionales y territoriales, se debe garantizar su conservación y protección de manera armónica.

De las autoridades competentes en materia de gestión del riesgo

Según el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es *“el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores”*¹⁵.

En esa medida, dentro de las funciones que le fueron encargadas al Ministerio se encuentran las enunciadas en el artículo 2º del referido Decreto, así:

“[...] 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

4. Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con este los instrumentos y procedimientos de cooperación, y representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre ambiente, recursos naturales renovables y desarrollo sostenible.

5. Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento

¹⁵ Decreto 3570 de 2011. Artículo 1º.

ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República [...]”.

Conforme lo anterior, es claro para la Sala que dentro de las funciones asignadas al Ministerio en mención, se encuentran las orientadas a regular el ordenamiento ambiental en todo el territorio nacional, estableciendo políticas públicas que así lo permitan. Igualmente, debe ejecutar las acciones tendientes a prevenir riesgos ecológicos que causen desastres, colaborando con los demás Ministerios, entidades estatales y el SNPAD, en el marco de sus competencias.

Por otra parte, el Gobierno Nacional mediante la Ley 1523, 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 población¹⁶.

La anterior definición es complementada por el numeral 11 del artículo 4° de la misma disposición, en el sentido 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 autoridades¹⁷.

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –Sistema Nacional-, en el artículo 5° dispuso que era el conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias,

¹⁶ Ley 1523 de 2012. Artículo 1°.

¹⁷ Supra nota 7. Artículo 2.

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 está conformado por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo dirigido por el Presidente de la República, y a su seguir, los ministros, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones¹⁸.

Esto indica, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hace parte del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, como instancia que orienta el sistema y desde el cual se aprueban las políticas de gestión del riesgo y su articulación con los procesos de desarrollo.

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 siguientes¹⁹:

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

2.- “[...] *Responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres [...]*”.²⁰

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.”²¹

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.”

3.- En un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancionó 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:

¹⁸ Supra nota 7. Artículo 9.

¹⁹ Supra nota 7. Artículo 13.

²⁰ Supra nota 10.

²¹ Supra nota 7. Artículo 14.

“[...] 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 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, Gobernadores y Alcaldes, 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 [...]”²².*

- ***“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.”²³***

- 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.²⁴

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 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*

²² Supra nota 7. Artículo 32

²³ Supra nota 7. Artículo 37

²⁴ Artículo 39.

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;

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 imponen 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 1994²⁵, 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.

En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde.

No obstante, ello no indica que se deba dejar de lado lo que la misma Ley 1523 establece en el artículo 2º, un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades públicas, privadas y comunitarias que desarrollan y ejecutan los procesos de gestión del riesgo, dentro de las que se encuentra la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, al cual se le asignaron funciones de gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, orientando y regulando el ambiente en todo el territorio nacional, así como la dirección y coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico.

Caso en concreto

Le corresponde a la Sala determinar si le asiste razón al apelante, cuando afirma que las órdenes impartidas por el *a quo* desbordaron el límite de sus competencias y que a la entidad a la cual le corresponde asumir la situación de riesgo a que se enfrenta el Municipio de Pijao es exclusivamente al ente territorial, en cabeza de su alcalde.

Para el efecto, se considera pertinente poner de presente que la decisión del **Tribunal** de amparar los derechos colectivos al equilibrio ecológico y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente alegados por el actor, encuentra respaldo probatorio en el expediente, ya que de acuerdo con el “*Diagnóstico Cárcavas Las Camelias Río Lejos*”²⁶ del Municipio de Pijao (Quindío), este se encuentra en una zona de alto riesgo por las características geológico – estructurales, la topografía agreste y la acción antrópica, lo que:

²⁵ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

²⁶ Cfr. Folios 18 a 22 del C.1

*“[...] determinan un progresivo deterioro de los suelos, con pérdida de capa vegetal y de sólidos ladera abajo en gran cantidad, lo cual aumenta la posibilidad de deslizamientos, avalanchas e inundaciones sobre el casco urbano. Por su ubicación geográfica altamente vulnerable a inundaciones por su cercanía con el Río Lejos y quebrada Las Pizarras; pero el riesgo más latente y catastrófico que se puede presentar es el de avalancha, generada por el movimiento de remoción en masa en las cárcavas del ya mencionado Río Lejos.
[...]*

Las Cárcavas denominadas Las Camelias, ubicadas en el sector de la vereda La Playa, son las que generan el mayor riesgo de avalancha para el casco urbano de este Municipio. La fuerte pendiente en promedio del cauce del Río Lejos entre 25 a 35°, asociado a las muy fuertes pendientes de las laderas del valle en “V” del Río Lejos, donde presentan un grado de inclinación mayor a 35°, es un factor determinante para procesos de avalanchas y flujos, que según han mencionado los pobladores de la región, se han presentado en años anteriores, donde según el estudio actual y los análisis realizados, han alcanzado velocidades promedio de 1,9 m/s, los cuales han afectado la infraestructura del Municipio y han presentado algunas pérdidas de vidas humanas [...]”.

Del mismo modo, conforme lo establecido en el marco del convenio interinstitucional 008 de 2016²⁷, celebrado entre el Departamento del Quindío y la Universidad La Gran Colombia, con el fin de realizar un estudio para eventos de emergencia naturales o antrópicos en el centro urbano del Municipio de Pijao (Quindío), se indicó que a lo largo de la historia el ente territorial ha presentado emergencias de gran magnitud causadas por la creciente del río Lejos:

“[...] el cual cruza por un costado del casco urbano del Municipio; estas crecientes han sido ocasionadas por la deforestación y el sobre pastoreo en la parte alta del Río Lejos, donde se formó una cárcava denominada (Las Camelias) [...] se ha identificado la Cárcava de “Las Pizarras” que deposita material sobre la quebrada “La Española” que desemboca en el Río Lejos, y que en temporada de lluvias, con mayor fuerza en los años 2010-2011, han aportado material de considerable tamaño y peligrosidad; a lo que además se suma la composición de los suelos y las zonas de inundación, toda vez que el río anteriormente y por historia pasaba por donde está construida la carrera 4ª [...]”

Por lo anterior, el Alcalde a través del Decreto 064 declaró la situación de calamidad pública y adoptó una serie de medidas entre las que se encontraban la elaboración de un plan de acción específico de respuesta y recuperación²⁸.

Así las cosas, no le queda duda a la Sala que la decisión del **Tribunal** de proteger los derechos colectivos de la comunidad del Municipio de Pijao y las órdenes impartidas para el efecto, se ajustan al ordenamiento jurídico, en atención a que buscan evitar la consumación de un daño de grandes proporciones.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el objeto de la apelación, la Sala encuentra que la orden dada a la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** en la sentencia de primera instancia, se encuentra

²⁷ Cfr. Folios 54 a 70 del C.1

²⁸ Cfr. Folios 454 a 456 del C.3. Esta medida fue prorrogada por medio del Decreto 020 de 14 de abril de 2018.

en el marco de sus competencias, ya que conforme lo establecido en la parte considerativa de esta providencia, todas las autoridades están encargadas de la gestión del riesgo, en virtud de los principios de de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva que rigen a cada uno de los integrantes del sistema.

Es por ello que la Sala considera que si bien es cierto que, en atención a estos principios la elaboración del plan de contingencia y de atención de emergencias ante una eventual avalancha, deslizamiento o situación de riesgo generada por el río Lejos en el Municipio de Pijao, le corresponde principalmente al ente territorial, también lo es que el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** está obligado a regular el ordenamiento ambiental del territorio nacional y a definir las políticas y regulaciones a que se debe sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, así como orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico, razón por la que la orden del **Tribunal** en este sentido se encuentra ajustada a derecho y, en consecuencia, será confirmada, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 15 de noviembre de 2018, proferida por la **Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 11 de julio de 2019.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
GARZÓN
Presidente**

NUBIA MARGOTH PEÑA

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
VALDÉS**

ROBERTO AUGUSTO SERRATO