

## **PREVENCIÓN DE DESASTRES / SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES /**

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. (...) Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. En consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades. En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -Sistema Nacional-, en el artículo 5° dispuso que es el conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país. (...) [L]a instancia superior del Sistema de Gestión del Riesgo es el Consejo Nacional, integrado por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. (...) [E]s deber de los Departamentos, en cabeza de su Gobernador, implementar procesos de conocimiento y de reducción del riesgo, así como acciones tendientes al manejo de desastres en su territorio, garantizando la puesta en marcha y mantenimiento de los procesos que propendan por la gestión del riesgo en su territorio. Asimismo, es su obligación integrar en la planificación del desarrollo departamental, gestiones estratégicas y prioritarias en cuanto a la gestión del riesgo se refiere, por medio del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos a su disposición, para de esa manera darle cuerpo y aplicación a las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva frente a los Municipios del respectivo Departamento. [E]l Departamento en asocio con los Municipios de su territorio, deben aunar esfuerzos para evitar o hacer cesar la afectación que se esté causando a un valor, interés o bien jurídico protegido como es la mitigación del riesgo de desastres. (...) [E]l Gobierno Nacional a través del Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011 creó la UNGRD con el fin de que una entidad del orden nacional se encargue de asegurar la coordinación y transversalidad en la aplicación de las políticas de gestión de riesgo de desastres para lograr su optimización. El artículo 3° de dicha normativa previó que el objetivo de la UNGRD era dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo sostenible, así como coordinar el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD-.

**ACCIÓN POPULAR / RECURSO DE APELACIÓN / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS AL MEDIO AMBIENTE SANO, LA SEGURIDAD Y LA PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES / DESBORDAMIENTO DE RÍO - En el sector de la vereda La Holanda en el municipio de Tame, Arauca / INCUMPLIMIENTO DE DEBER DE VIGILANCIA Y CUIDADO – Solo se han adelantado algunas gestiones una vez se produjo el desastre**

[L]a Sala evidencia que desde el año 2017 se viene presentando una situación de riesgo en el sector de la vereda La Holanda por el desbordamiento del río Cravo que causó afectaciones en la carretera, en las fincas aledañas y en los cultivos, lo que ha ocasionado pérdidas materiales para los propietarios de dichos predios. (...) [S]e encuentra acreditado que la comunidad ha solicitado, desde esa misma fecha, la intervención de la autoridad Municipal en el sector para mitigar el riesgo y los daños que se han causado por el desbordamiento del río, sin que se hubiese dado una solución efectiva. Como consecuencia de las peticiones realizadas por la comunidad y la difícil situación que se presentaba, el Municipio informó que debido a las disminuciones en el presupuesto asignado por la Nación, éste resultaba insuficiente y, por lo tanto, no suplía las necesidades de los habitantes del ente territorial, motivo por el que no sería posible atender las peticiones elevadas por la comunidad de la vereda La Holanda pero que tendrían en cuenta para futuras vigencias. Ahora bien, para el mes de abril de 2018 la situación se tornó crítica debido a las lluvias que se presentaron en el Departamento, por lo que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres se reunió y puso de presente la necesidad de adelantar lo más pronto posible obras para la atención de desastres que mitigaran el riesgo, pues se encontraban en peligro vidas humanas y se seguirían presentando pérdidas económicas ya que el sector es agrícola y ganadero. (...) [P]ara tratar de solucionar esta problemática se han realizado obras como muros y gaviones en los lugares de riesgo, sin que estas hubiesen dado resultado, pues únicamente han servido para conjurar la situación temporalmente en época de lluvias, pero en la siguiente ola invernal surge un nuevo sitio conflictivo o las obras realizadas se destruyen. CORPORINOQUÍA pudo establecer que el río desvió su cauce, pero no fue posible determinar cuál era el nuevo recorrido hasta retomar el cauce natural aguas abajo, precisamente por la dificultad de acceso en el área. Así las cosas, se encuentra demostrado que las autoridades Municipales, Departamentales y Nacionales (a través de la UNGRD) han tenido conocimiento que el desbordamiento del río Cravo y otros, ha afectado a los habitantes del Municipio, especialmente a los de la vereda La Holanda. Igualmente, está probado que no se han realizado las gestiones, ni se han ejecutado las acciones necesarias para conjurar esa situación, pues según lo informado por la misma administración municipal, no ha contado con los recursos necesarios para hacerlo y sólo cuando se presentó un nuevo desbordamiento, ocurrido en abril de 2018, fue que se realizó un análisis de la situación de riesgo y se atendió la emergencia, pero no se llevó a cabo ninguna actividad que permitiera prevenir esa circunstancia.

**ACCIÓN POPULAR / COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRE PRESENTADOS EN UN MUNICIPIO / PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA - No se encuentra ajustado a las condiciones actuales del río Cravo / PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA – Articulación con ordenamiento territorial**

**FUENTE FORMAL:** LEY 136 DE 1994 / LEY 1523 DE 2012 - ARTÍCULO 31 / DECRETO 1640 DE 2012 - ARTÍCULO 18 / LEY 9 DE 1989 / LEY 388 DE 1997 / LEY 1931 DE 2018 - ARTÍCULO 3 - NUMERAL 4 / DECRETO 4147 DE 2011

**ACCIÓN POPULAR / PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL / MUNICIPIO / ENTIDAD TERRITORIAL / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL / NORMATIVIDAD DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL /**

**PREVENCIÓN DE DESASTRES / PLAN MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES / PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO CLIMÁTICO – Ausencia de formulación / DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL - No excusa la falta de protección de los derechos colectivos / INSUFICIENCIA PRESUPUESTAL / DESBORDAMIENTO DE RÍO / RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO DE TAME**

[D]entro de las funciones asignadas al Alcalde, como conductor del desarrollo local, está la de ser el responsable de la implementación de procesos de gestión del riesgo en su territorio, integrar acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, la inclusión de mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, y el señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, entre otras. (...) Lo anterior, significa que la orden dada al MUNICIPIO en la sentencia de primera instancia, se encuentra en el marco de sus competencias y funciones, pues conforme se explicó, el Alcalde es el conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en su territorio, lo que significa que es la autoridad encargada de ofrecer protección a la comunidad, así como de mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida, y contribuir al desarrollo sostenible, independientemente de las condiciones geográficas del ente territorial. El MUNICIPIO argumentó que el *a quo* no tuvo en cuenta que el terreno de su jurisdicción era inundable. Al respecto, se advierte que el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, en el componente denominado Sector Gobierno Territorial, puso de manifiesto que en el Municipio de Tame, entre los años 2016 a 2019, se ha incrementado gradualmente la cantidad de personas afectadas por inundaciones. (...) Aunado a lo precedente, en dicho instrumento se puso en evidencia que el Plan Municipal de Atención y Gestión del Riesgo de Desastres - PMGRD- no está actualizado, así como tampoco hay estudios para la determinación del riesgo. (...) Como falencias generales en el proceso de gestión del riesgo se destacan las siguientes: i) falta de información oportuna de los riesgos, inexistencia de estudios pertinentes sobre este aspecto y desconocimiento del riesgo; ii) No definición de riesgos como prioridad, lo cual se relaciona con el poco personal disponible para procesos de vigilancia y control por parte del Municipio; iii) “*Baja gestión de recursos de orden territorial para gestión del riesgo*” y deficiencias en la planificación del desarrollo territorial en función del riesgo; y iv) deficiente investigación, obras y proyectos enfocados a la gestión del riesgo y falta de conciencia de las personas. Con fundamento en lo anterior, en el Plan de Desarrollo en mención se trazó como objetivo principal la reducción de la deforestación, la sobreexplotación y las quemas de los recursos naturales, pues éstas dan origen a zonas vulnerables a eventuales riesgos. Asimismo, se propuso la actualización del PMGRD y la EMRE y capacitar a la población en el conocimiento del riesgo, entre otras. De lo anterior se advierte que pese a que el MUNICIPIO presenta altos índices de inundación, ello no exime al ente territorial de adoptar procesos adecuados de gestión del riesgo e implementar y actualizar el PMGRD y el Plan de Respuesta ante Emergencias, los cuales, además de estar en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales, deben articularse con PBOT, lo que no se advierte en el presente caso, conforme quedó acreditado en el documento antes referido, cuyos insumos son de vital importancia a la hora de planear el desarrollo territorial, prevenir y mitigar amenazas de desastres y responder adecuadamente ante las tragedias que puedan presentarse. (...) Además, es necesario tener en cuenta que los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deben integrar 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; medida que debía adoptarse dentro del año siguiente a la sanción de la Ley 1523. Asimismo, los municipios están en el deber de incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial lo relacionado con el desarrollo seguro y sostenible derivados de la gestión del riesgo y, por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios que inspiran la gestión del riesgo. Específicamente, el inciso 2° del artículo 40 de la Ley *ídem*, ordena incluir las previsiones de la Ley 9ª de 11 de enero de 1989 y de la Ley 388 de 18 de julio de 1997, o normas que la 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 posible 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, la Sala también echa de menos en el Plan de Desarrollo Municipal los aspectos relacionados con la gestión del riesgo del cambio climático, pues no se advierte la formulación del Plan de Gestión del Riesgo Climático, cuyo instrumento es de suma importancia si se tiene en cuenta que dicho fenómeno es uno de los causantes de las fuertes temporadas invernales. (...) Dicho concepto también se encuentra desarrollado en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 1931 de 7 de julio de 2018, (...) Los artículos 8° y 9° de esa normativa, establecen que las autoridades departamentales y municipales incorporaran la gestión de riesgo del cambio climático en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, a través de la formulación de Planes de Gestión del Riesgo Climático, Territoriales y Sectoriales, que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 *ibidem*, deben ser armónicos con los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo. Con fundamento en lo anterior, resulta claro para la Sala que la responsabilidad del MUNICIPIO en la situación de riesgo que enfrenta la comunidad de la Vereda La Holanda es ineludible y, por tanto, debe efectuar las acciones necesarias para mitigarla, las cuales serán precisadas en un acápite posterior.(...) En relación con el argumento esgrimido por el MUNICIPIO en cuanto a la falta de presupuesto para adelantar medidas tendientes a la mitigación del riesgo aquí ventilado, cabe resaltar que ha sido uniforme y reiterada la posición que esta Sección ha adoptado al respecto, en el sentido de señalar que la ausencia de presupuesto no es excusa para efectos de desvirtuar la afectación a derechos colectivos o, en su defecto, limitar las medidas que deban ser adoptadas en el marco de la acción popular para garantizarlos.

## **RESPONSABILIDAD DE HABITANTES / DESBORDAMIENTO DE RÍO / EXHORTO**

En cuanto a la corresponsabilidad de los habitantes de la vereda La Holanda, argumento de defensa planteado por el MUNICIPIO en su recurso de apelación, la Sala encuentra que el Tribunal exhortó a la comunidad ribereña, en especial a las Juntas de Acción Comunal, para que evitaran la intervención invasiva sobre la ribera del río Cravo, lo que demuestra que el *a quo* encontró acreditado que la población ha sido participe en la generación del riesgo aquí planteado al no respetar la ronda hídrica del afluente en mención y desplegar actividades agrícolas de forma desafortada y desordenada. Por lo anterior, de acuerdo con la

jurisprudencia de esta Corporación, resulta procedente que se confirme la orden de exhortar a la comunidad para que cesen las actividades de intervención sobre la ribera del río Cravo para efectos de mitigar el riesgo y dar aplicación a los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección.

### **ACCIÓN POPULAR / COMPETENCIA DE LOS DEPARTAMENTOS PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRE PRESENTADOS EN UN MUNICIPIO / DESBORDAMIENTO DE RÍO / RESPONSABILIDAD DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA / PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA**

En relación con la responsabilidad del DEPARTAMENTO, la Sala encuentra que como encargado de la implementación de procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como del mantenimiento de los procesos de gestión del riesgo, está llamado a responder en el presente caso, independientemente de si es generador o no de los daños causados por el desbordamiento del río, pues lo que aquí se discute es el deber constitucional y legal de atender las necesidades de los Municipios que se encuentran en su territorio. (...) Ello, en atención a que como se expuso en precedencia, el DEPARTAMENTO debe intervenir de manera coordinada, en concurrencia con el MUNICIPIO y en el marco de sus competencias, para efectos de garantizar la protección y para que cese la afectación que se está causando a los habitantes de la vereda La Holanda, pues se encuentra acreditado que la capacidad de atención del ente Municipal no es suficiente ya que han pasado años desde que la problemática fue identificada y a la fecha no se ha mitigado el riesgo. De modo que el DEPARTAMENTO deberá participar con las demás entidades accionadas para que sea mitigado el riesgo ocasionado por el río Cravo a la comunidad accionante, en aras de que puedan ser garantizados los derechos colectivos aquí ventilados.

### **COMPETENCIA DE LA UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRE – Asesoramiento a las entidades territoriales / DESBORDAMIENTO DE RÍO**

[E]n virtud de lo establecido en la Ley 1523, está en el deber de coordinar la aplicación de las políticas de gestión del riesgo de desastres para lograr su optimización, lo que quiere decir que en el marco de sus competencias debe asesorar a los entes territoriales accionados en la mitigación y gestión del riesgo ocasionado por el río Cravo en el Municipio. En esa medida, si bien no cuenta con recursos para la ejecución de obras, la adquisición de elementos ni la prestación de servicios que permitan mitigar, corregir, superar y prevenir el impacto de los fenómenos erosivos, los desbordamientos y la inestabilidad del cauce del río Cravo y su brazo, caño Guata, sí está en el deber de gestionar, con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país, así como también prestar su asesoría, orientación en las medidas que se requieran para mitigar el riesgo.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 81001-23-39-000-2018-00043-01 (AP)

Actor: COMUNIDAD VEREDA LA HOLANDA Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO ARAUCA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA – CORPORINOQUIA y UNGRD

ACCIÓN POPULAR – FALLO

**TESIS:** El Municipio de Tame y el Departamento de Arauca, no han adelantado las gestiones necesarias y suficientes para afrontar el riesgo generado en la vereda La Holanda por el desbordamiento del río Cravo. Por otra parte, se ordena a la UNGRD que adelante los trámites necesarios para la consecución de recursos que permitan fortalecer la implementación de políticas de gestión del riesgo en el sector afectado.

**DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS:** medio ambiente sano, la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el **MUNICIPIO DE TAME**<sup>1</sup>, el **DEPARTAMENTO DE ARAUCA**<sup>2</sup> junta **UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**<sup>3</sup>, contra la sentencia de 2 de agosto de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo de Arauca**<sup>4</sup>, que declaró la amenaza de los derechos colectivos invocados.

## I.- ANTECEDENTES

### I.1- La Demanda

**ARBEY SANDOVAL LUCUMI**, presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda la Holanda, actuando en nombre propio y en representación de los habitantes de la vereda La Holanda, instauró acción popular en contra del

---

<sup>1</sup> En adelante el Municipio.

<sup>2</sup> En adelante el Departamento.

<sup>3</sup> En adelante UNGRD.

<sup>4</sup> En adelante el Tribunal.

**MUNICIPIO**, el **DEPARTAMENTO**, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA – CORPORINOQUIA**<sup>5</sup> y la **UNGRD**, por estimar vulnerados los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles<sup>6</sup>.

## **I.2. Hechos**

Afirmó que la vereda La Holanda, ubicada a 30 km al oriente del casco urbano del Municipio, está conformada por 200 viviendas de las cuales 60 lotes están en el caserío y las demás son fincas con cultivos; que tiene aproximadamente 800 habitantes; y que cuenta con una sede educativa del Colegio Agustín Nieto Caballero de Betolles.

Manifestó que desde el año 2011 el río Cravo se ha desbordado y ha causado la inundación de los inmuebles ubicados en la vereda, generando graves perjuicios económicos y morales, ya que sus habitantes se han visto obligados a evacuar sus viviendas y han quedado incomunicados, al igual que las veredas Las Canoas, Gran Bucare y La Esperanza.

Indicó que debido a lo anterior las viviendas de la vereda La Holanda se encuentran en riesgo, pues muchas de ellas se encuentran cerca del paso del río Cravo y las demás están expuestas a inundaciones en épocas de invierno, así como también sus vías de acceso y cultivos.

Adujo que ha requerido en diversas oportunidades a la UNGRD, a la Unidad de Gestión de Riesgo y Desastres Departamental, al Departamento, a

---

<sup>5</sup> En adelante COPORINOQUIA.

<sup>6</sup> La demanda fue coadyuvada por la Defensoría del Pueblo, el señor Sabino Gómez Saavedra y miembros de las comunidades Santa Inés, Cravo Corozo, Cravo Totumo, Caño Rojo, Costa Rica, Corocito, Cravo Charo, Castilla la Nueva, la Perla y Santa Helena del Municipio, cuyas intervenciones fueron admitidas por el Tribunal.

CORPORINOQUIA y al Municipio, con el fin de que realicen las obras que se requieran en la ribera del río Cravo, para prevenir el riesgo en el que se encuentran las viviendas de la vereda La Holanda y mejoren el carretable de acceso a la misma y la salida a la vía principal. No obstante, a la fecha no han tenido una respuesta favorable por parte de las autoridades conminadas.

Aseveró que en el mes de marzo de 2017, los habitantes de la vereda reunieron recursos para contratar una máquina retroexcavadora y realizar el fortalecimiento del dique para mitigar los riesgos del invierno.

Sostuvo que la Secretaría de Infraestructura del Municipio mediante oficio de 24 de noviembre de 2017, asumió la responsabilidad de la problemática expuesta, pero informó que la Nación disminuyó sus recursos, circunstancia que no le permitía brindar una respuesta a la comunidad, por lo que iniciaría la gestión del presupuesto para ejecutar las obras de mitigación del riesgo por el desborde del río Cravo.

Adujo que en diferentes medios de comunicación se ha evidenciado la situación de riesgo de la vereda La Holanda por el desborde del río Cravo, como es el caso de la noticia publicada por la editorial de El Tiempo el 12 de abril de 2017, en la que se indicó que se había declarado la situación de calamidad pública al encontrar condiciones de vulnerabilidad en los habitantes de La Holanda, Culebrero e Islas Cusay 2.

Arguyó que han transcurrido 7 años desde que se presentó el desbordamiento del río Cravo e inundación de la vereda, sin que el Estado adopte las medidas necesarias para prevenir y mitigar los riesgos del invierno.

Puso de presente que por lo anterior la comunidad ha buscado, a través del presidente de la Junta de Acción Comunal, la protección por parte del Estado mediante escritos dirigidos a la Alcaldía de Tame para que realicen obras que mitiguen el impacto y disminuyan el riesgo de inundación y/o erosión, debido a que se encuentran frente a un riesgo inminente porque el cauce del río cambió y está cada vez más cerca del caserío de la vereda, alcanzando su nivel más alto en el año 2017.

Destacó que la mayoría de los inmuebles de la vereda La Holanda están cerca del río Cravo; y que a la fecha de presentación de la demanda, los predios de los señores Miguel Ángel López, Arturo Higueta, Edelmira Nosa, Fernando Rincón, Virgilio Castañeda, José Julián Gómez, Silvio Mina, Pedro López, entre otros, se encontraban inundados por el desbordamiento del río.

### **I.3. Pretensiones**

Solicitó lo siguiente:

“[...] Se ordene a los accionados para que en ejercicio de sus funciones realicen los estudios y las obras necesarias para que no se siga produciendo la erosión del río Cravo, y consiga la canalización, muro de contención y posteriormente la reforestación de la ribera del río, y de las demás acciones que se requieran para mitigar los riesgos de inundación y desborde del río a los que se ve amenazada la comunidad de la vereda La Holanda y veredas contiguas.

[...]

De otra parte, se proteja el derecho colectivo a un ambiente sano, el cual incluye la protección de recursos naturales, el río y sus riberas, el ecosistema, ya que todos estos años, el Estado no ha cumplido con sus funciones [...]”.

### **I.4. Defensa**

**I.4.1.- CORPORINOQUIA** indicó que el Juez en la acción popular solo puede acceder a las pretensiones en la medida en que se demuestre que el Estado y/o el particular no han adoptado las acciones tendientes a garantizar el derecho de protección al medio ambiente; y que como quiera que se han adoptado las

previsiones del caso, el Juez no puede desconocer esa actuación so pretexto de proteger la legalidad de aspectos formales.

Adujo que ha hecho lo legalmente posible en el presente asunto, ya que ha estudiado la documentación aportada, realizado visitas y elaborado los conceptos requeridos para minimizar los impactos causados por el río Cravo, tendientes a apoyar y orientar a las demás autoridades involucradas.

Propuso la excepción que denominó “del no cumplimiento de los presupuestos para la procedencia de la acción en contra de CORPORINOQUÍA”. Para el efecto, argumentó que no se cumplió con el primero de los requisitos establecidos en la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>7</sup> para la procedencia de la acción popular, ya que no se le puede endilgar una conducta omisiva, pues ha cumplido con sus deberes constitucionales, legales y funcionales.

**I.4.2.- EI DEPARTAMENTO** sostuvo que el elemento esencial de la vulneración de los derechos colectivos alegados y la actividad probatoria de la parte actora es nula.

Puso de presente que del insuficiente material probatorio allegado con la acción, solo se evidenciaba una presunta problemática por inundaciones en el sector desde el año 2011, la cual ha sido planteada por el Municipio y la UNGRD en el sentido de indicar que para la época invernal se desborda el río Cravo causando inundaciones en el sector de la vereda La Holanda, por lo que es necesario el arreglo de la vía.

Propuso las siguientes excepciones:

---

<sup>7</sup> Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

- **«IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR FRENTE AL DEPARTAMENTO DE ARAUCA Y FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA, POR INEXISTENCIA DE ACCIÓN U OMISIÓN Y LA NO VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS POR EL ACTOR».** Al respecto, señaló que en el presente caso no se reúne ninguno de presupuestos establecidos por la ley para la procedencia de la acción popular, ya que no se determina en ninguna forma cuál es su obligación dentro de los hechos narrados y mucho menos cuál fue la vulneración por acción u omisión.

- **«INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN».** La fundamentó en que no vulneró los derechos colectivos invocados, pues no tiene obligación específica frente a los hechos y pretensiones de la acción si se tiene en cuenta que la problemática planteada le compete es al Municipio y a la UNGRD.

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA».** Advirtió que como no es su obligación asumir la problemática aquí planteada, no puede atribuírsele la vulneración de los derechos colectivos y, en consecuencia, no está legitimado en la causa.

**I.4.3. EL MUNICIPIO** propuso las siguientes excepciones:

- **«INEXISTENCIA DE LA AMENAZA O VULNERACIÓN POR PARTE DEL MUNICIPIO».** Arguyó que los hechos que amenazan o atentan contra los derechos colectivos invocados, obedecen a la “ola invernal y el desbordamiento del río”, circunstancias que han sido atendidas de manera puntual y conforme a sus capacidades.

- **«INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD SUBJETIVA DEL MUNICIPIO DE TAME»**. Argumentó que la responsabilidad debe ser latente en el actuar de quienes representan y sirven a la entidad, presupuestos que en el presente caso no se presentan.

- **«HECHO DE LA NATURALEZA»**. Puso de presente que los hechos objeto de la presente acción, obedecen a circunstancias de la naturaleza que lo eximen de responsabilidad.

- **«GENERAL Y PROCEDENTE»**. Solicitó que se decreten de oficio las excepciones que se encuentren probadas dentro del proceso.

**I.4.4. La UNGRD** se refirió a las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley a las entidades territoriales dentro del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y a los mecanismos o instrumentos de financiación en materia de gestión del riesgo, para señalar que en el caso concreto no es la autoridad competente para adelantar los estudios y obras que se requieren para minimizar la erosión del río Cravo, sino que le corresponde el acompañamiento, asesoría, planeación y seguimiento al Concejo Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, con el fin de garantizar la efectividad, articulación y ejecución de procesos en materia de gestión del riesgo.

Adicionalmente, afirmó que en virtud de los principios de concurrencia y subsidiaridad correspondía al Departamento apoyar al Municipio cuando el ente territorial haya superado su capacidad presupuestal; y que CORPORINOQUIA debía apoyar al Municipio en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo en el que se encuentran los habitantes de las veredas aledañas al río Cravo.

Indicó que no le fue presentada ninguna solicitud de apoyo por parte del Municipio a raíz del desbordamiento del río Cravo, lo que demuestra su incapacidad para atender la emergencia, así como tampoco acudió al Departamento quien estaba en el deber de ayudar al ente territorial.

#### **I.5.- Pacto de cumplimiento**

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 17 de octubre de 2018, la cual se declaró fallida por no existir ánimo conciliatorio de las partes.

#### **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**

**El Tribunal**, en sentencia de 2 de agosto de 2019, accedió a las súplicas de la demanda, para lo cual adujo lo siguiente:

Tras efectuar un análisis del acervo probatorio obrante en el expediente, concluyó que era de conocimiento de las autoridades Municipales y Departamentales que el río Cravo se desbordaba y, por ende, que la comunidad aledaña y sus cultivos presentarían afectaciones, lo que ocurre por lo menos desde el año 2012.

Del mismo modo encontró acreditado que, excepto la construcción de un dique y su fallida reconstrucción efectuada por el Departamento y el Municipio, las entidades demandadas no han realizado acciones e inversiones para afrontar la problemática objeto de la acción.

Con fundamento en el material probatorio, explicó que en la ribera del río Cravo se evidenciaba un proceso de erosión, especialmente en la zona de la vereda La Holanda, que causaba desbordamientos e inundaciones que afectaban de manera grave y directa a las personas y terrenos aledaños.

Asimismo, consideró que estaba demostrada la previsibilidad de la situación, debido a que era inminente su ocurrencia, motivo por el que se convertía en mitigable y controlable y, en consecuencia, encontró probada la vulneración y amenaza al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Frente al derecho colectivo del goce de un ambiente sano, estimó que se encontraba probado suficiente e idóneamente su violación puesto que la misma situación dañosa, antes referida, ponía en riesgo plantaciones, bosques, la capa vegetal y la interacción y relación mutua entre los seres vivos y el ecosistema, incluso los seres vivos, quienes se ven expuestos a la fuerza de la naturaleza.

Consideró que se acreditó el primer elemento de la responsabilidad en el caso *sub lite*, pues estaba acreditada la existencia de un daño contingente, así como el peligro y la amenaza de los derechos colectivos.

Al analizar la conducta de las entidades accionadas, encontró que se probó que todas conocían la situación ya descrita y lo que podía ocurrir sobre el cauce y las riberas del río Cravo; no obstante, han sido omisivas en afrontarlas y evitar que se concreten de nuevo las amenazas a los derechos colectivos, pues aun cuando se construyó un dique, éste resultó fallido. Además, no se han asignado recursos para ejecutar las obras que se requieren con destino a la adecuación del cauce del río, a la reconstrucción de sus orillas y a la reforestación de sus riberas, así como tampoco han coordinado actividades para determinar las acciones que se necesitan, e iniciado planes o programas que tiendan a conjurar nuevos desbordamientos o cambios en el caudal, ni realizado labores de planificación, entre otras.

Así las cosas, luego de referirse a los deberes que constitucional y legalmente le competen al Departamento, al Municipio, a COPORINOQUIA y a la UNGRD, el Tribunal afirmó que cada una de estas entidades tenían responsabilidad en los hechos objeto de la demanda, al incumplir con los deberes que les han sido asignados. En esa medida, el *a quo* encontró acreditado el segundo elemento necesario para la declaratoria de responsabilidad de las demandadas.

Con respecto a la relación de causalidad, indicó que la falta de acción en la ejecución de obras, de coordinación y de planeación por parte de las entidades demandadas, tenía incidencia directa, íntima e inmediata de causa – efecto en la producción del hecho dañoso en algunas ocasiones y, en otras, en la mitigación del mismo.

A su juicio, no resultaba válido excusar la inactividad y negligencia de la Administración en que se trata de un hecho de la naturaleza, pues los servidores públicos son los primeros llamados y obligados a cumplir con lo que el ordenamiento jurídico ordena; además, porque sería tanto como aceptar que ningún riesgo de origen natural podría ser controlable, evitable, previsible o mitigable, careciendo de efectos los sistemas de prevención y todo su andamiaje jurídico.

Finalmente, frente al argumento expuesto por las demandadas de carecer de recursos para la ejecución de las obras, se refirió a la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 22 de enero de 2015<sup>8</sup>, en la que se precisó que la falta de disponibilidad presupuestal y las implicaciones de una orden judicial en material de

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala, providencia de 22 de enero de 2015, expediente núm. 18001-23-31-000-2011-00256-01.

planeación, no eran excusa para no conceder la protección de un derecho colectivo.

El *a quo* profirió las siguientes órdenes:

“[...] PRIMERO: DECLARAR que el Municipio de Tame, el Departamento de Arauca, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, vulneran y amenazan con violar los derechos colectivos del goce de un ambiente sano y el de la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad La Holanda y de las veredas circunvecinas al río Cravo.

SEGUNDO: ORDENAR en consecuencia, y para hacer efectivo el amparo de los derechos colectivos vulnerados, conforme se expuso en la parte motiva:

2.1. El Municipio de Tame, el Departamento de Arauca y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en una primera etapa, de manera coordinada ejecutarán la construcción real, cierta e idónea de las obras, elementos y servicios necesarios que permitan afrontar, mitigar, corregir, superar y prevenir el impacto de los fenómenos erosivos, los desbordamientos y la inestabilidad del cauce del río Cravo y su brazo caño Guata. Para todo ello tendrán seis meses a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, sin perjuicio de iniciar trabajos desde la fecha de notificación en primera instancia.

En una segunda etapa, adoptarán y ordenarán planes a mediano y largo plazo y construirán y ejecutarán las obras y programas definitivos que contengan la erosión, impidan los desbordamientos e inundaciones, consoliden la reforestación, recuperación, protección y restauración de las riberas del río Cravo y del caño Guata, la adecuación y estabilización de su cauce, y la conservación de la fauna y flora silvestre a su alrededor. Se conceden los cuatro años siguientes al vencimiento del anterior lapso, para culminarlas.

Los aportes que se requieran se harán en un 20% por el Municipio de Tame, el 40% por el Departamento de Arauca y el 40% por la Nación, a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, inversiones a su cargo que podrán sustituir con la obtención de recursos de otras fuentes públicas o privadas y de cofinanciación. La responsabilidad de dirigir la coordinación de actividades se radica en el Alcalde de Tame.

El cumplimiento de las órdenes que se imparten se asigna en cabeza de sus respectivos representantes legales, esto es, el Alcalde de Tame, el Gobernador de Arauca y el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

2.2. La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - Corporinoquia -, cuya responsabilidad de cumplir se radica en cabeza de su representante legal, el Director General, adelantará y ejecutará en el término máximo de

seis meses a partir de la ejecutoria de esta sentencia, sin perjuicio de iniciar trabajos desde la fecha de notificación en primera instancia, (i) Una efectiva e idónea campaña de educación ambiental y (ii) Un programa de reforestación en el sector de La Holanda y veredas aledañas al río Cravo y caño Guata. También deberá participar durante el tiempo que se requiera en la elaboración e implementación de los estudios, planes y programas que deban adelantar y ejecutar el Municipio de Tame, el Departamento de Arauca y la Unidad, y tramitará con prelación y prioridad las licencias y autorizaciones exigidas.

TERCERO: EXHORTAR a toda la comunidad ribereña, en especial a las Juntas de Acción Comunal demandantes y coadyuvantes, a evitar la intervención invasiva sobre la ribera del río Cravo y el caño Guata, en cumplimiento y bajo su deber que también les corresponde en la precaución, solidaridad y autoprotección ante el riesgo y la violación de los derechos objeto del proceso, con pleno compromiso para su solución y su participación es indispensable para la prevención de desastres y del deterioro ecológico del sector.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: CONFORMAR un Comité de Verificación integrado además de los representantes legales de las cuatro entidades demandadas, por el Presidente de la Junta de Acción Comunal de La Holanda, el coadyuvante Sabino Gómez Saavedra, y por quienes ocupen los cargos de Defensor del Pueblo – Regional Arauca, Personero Municipal de Tame, y el Procurador Regional de Arauca. Por Secretaría se les informará tal designación.

SEXTO: DECLARAR que no hay condena en costas [...].”

### **III.- FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN**

**III.1 EL MUNICIPIO** adujo que el Tribunal no señaló de manera clara, concreta y precisa las obligaciones que en eventos como el aquí analizado, corresponden a la comunidad del sector, conforme a lo establecido en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012<sup>9</sup>.

Argumentó que no se tuvo en cuenta que el Departamento y el Municipio son inundables en un porcentaje superior al 85%, circunstancia que, según su dicho, está plenamente acreditada y reconocida por las autoridades competentes.

Afirmó que consentir los términos y órdenes dadas en primera instancia, beneficiarían solo a la comunidad de la vereda La Holanda con unos costos que

---

<sup>9</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

presupuestalmente no se podrían asumir.

Indicó, que:

“[...] se trata de obras de complejidad en su construcción, con una confiabilidad estructural y eficacia que no se puede confirmar; así por ejemplo, la construcción del dique y para que este no sea afectado en el corto tiempo por los procesos erosivos severos que pueden ocurrir, deberá construirse muy alejado de la orilla, lo que implicaría la evacuación y reubicación de un número considerable de viviendas, generando, no solo falsas expectativas a la comunidad, sino también, que dicha inversión sería transitoria y que se podría perder en cualquier momento como ha sucedido en algunos municipios del país [...]”.

**III.2. EI DEPARTAMENTO**, argumentó que no es el generador de la vulneración de los derechos colectivos invocados por los actores y mucho menos el responsable primario o causante por omisión de los daños producidos por el desbordamiento de los ríos Cravo y Guata a la comunidad de la vereda La Holanda.

Señaló que las pruebas aportadas por los accionantes no demuestran su relación con los hechos de la demanda, razón por la que estima que las pretensiones no debieron prosperar por cuanto ninguna de ellas le corresponde en forma directa.

Indicó que del acervo probatorio se evidenciaba que la comunidad realizó un asentamiento ilegal en la zona de protección hídrica de la ribera del río Cravo a la altura de la vereda La Holanda, con gran incidencia en la problemática presentada, ya que la deforestación provocó la socavación de los terrenos ribereños produciendo erosión a su alrededor.

Se refirió ampliamente a lo establecido en la Ley 1523, sobre la política nacional de gestión del riesgo de desastres, para indicar que su gestión es complementaria a las acciones que los Municipios adelantan para atender las situaciones de emergencia que se presentan, desarrollando procesos de articulación entre los entes territoriales y subsidiarios cuando se superan las capacidades de respuesta

municipal y las acciones deben estar plasmadas en el plan de acción específico.

Recalcó que las Corporaciones Autónomas Regionales también conocen y participan de la reducción del riesgo de desastres, apoyando a los entes territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para conocimiento y reducción del riesgo, integrándolos a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo, y actúan de manera complementaria y subsidiaria respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones; además, debe apoyar las labores de gestión del riesgo.

Señaló que la responsabilidad de gestión del riesgo de desastres no le es exclusiva, sino que, por el contrario, es un deber de todo ciudadano colombiano, a quien le corresponde implementar las directrices de gestión del riesgo de desastres, preservar el medio ambiente y su sostenibilidad, generar auto conservación y propender por su mismo bienestar y protección de la integridad física.

Solicitó que se revoque su declaratoria de responsabilidad y, en consecuencia, las órdenes que le fueron impartidas.

**III.3. La UNGRD** arguyó que no se demostró que el ente territorial cuente con un plan de respuesta a emergencias como lo exige la Ley 1523, que priorizó las zonas de alto riesgo en su jurisdicción y tampoco que implementó los planes de gestión del riesgo en su POT, funciones que son propias del Municipio y que no debe asumir.

A su juicio, el Tribunal no evaluó la supuesta incapacidad de respuesta del Municipio para atender la situación de riesgo que se presentó en la vereda, bastándole la afirmación del ente territorial de no contar con recursos para la

implementación de los planes de gestión del riesgo que por Ley debe gestionar.

Así las cosas, conforme a lo establecido en la Ley 1523, el Departamento ante la incapacidad de respuesta del Municipio debe, en primera medida, bajo los principios de concurrencia y subsidiaridad, apoyarlo para lo cual debe tener constituido un fondo territorial.

Estimó que el Tribunal efectuó una indebida interpretación de las normas en materia de gestión del riesgo, en tanto que obliga a la UNGRD a realizar planes y obras que son competencia directa de las entidades territoriales, como lo son la realización de obras, planes de reforestación y restauración del río Cravo.

Adicionalmente, manifestó que no se demostró que el Departamento y el Municipio no cuenten con los recursos y capacidades para hacer frente a la problemática planteada en la presente acción, por lo que no es la llamada a responder por la presunta vulneración de los derechos colectivos.

Solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, declarar que la entidad no ha vulnerado los derechos colectivos de los actores.

#### **IV.- CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público adujo que el Municipio no cumplió con sus responsabilidades respecto de los residentes de la vereda La Holanda, ni como autoridad de planeación en materia de gestión del riesgo en el nivel municipal al no identificar las medidas necesarias para resolver o atenuar los desbordamientos del río Cravo, ni tampoco con sus deberes como autoridad municipal.

Indicó que el Departamento no incumplió con sus obligaciones al tratarse de un asunto del resorte del Municipio, por lo que su responsabilidad no se veía comprometida.

Explicó que la UNGRD es una instancia de orientación y coordinación, no de ejecución de obras o proyectos tendientes a mitigar una situación de desastre.

Afirmó que la sentencia de primera instancia no respetó las responsabilidades que la Constitución y la ley le asigna a cada una de las entidades demandadas, especialmente en lo que tiene que ver con el rol central del alcalde y la administración municipal, pues diluyó la responsabilidad al atribuírsela a quien no habían incurrido en ella, como el Departamento y la UNGRD.

## **V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**V.1.- EI DEPARTAMENTO** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, en el sentido de indicar que no vulneró los derechos colectivos invocados, pues al Municipio es al que le corresponde adelantar todas las gestiones necesarias para la reducción del riesgo de desastres y formular y ejecutar los protocolos para dar respuesta a las emergencias que se presentan en su territorio; además, que lo ocurrido obedecía a un hecho de la naturaleza, lo que lo exoneraba de cualquier responsabilidad.

Estimó que el Tribunal no expuso ninguna consideración para atribuir los porcentajes de inversión en las obras ordenadas, los cuales, a su juicio, son inequitativos, por lo que solicitó la revocatoria de la condena y desestimación de su responsabilidad.

**V.2.- EI MUNICIPIO** argumentó que los fundamentos fácticos de la presente demanda fueron producto de un hecho de la naturaleza que afectó gran parte del territorio Araucano, razón por la que no era posible afirmar que vulneró los derechos colectivos de la comunidad; y que, además, su gestión ha sido acorde

con sus recursos y capacidad, por lo que ha solicitado la concurrencia de la UNGRD y del Departamento, como se acreditó en el caso *sub lite*.

Afirmó que la comunidad del sector ha tenido un papel lamentable en los hechos aquí debatidos, al invadir terrenos afectando de manera indiscriminada las cotas de protección, talando árboles y ejecutando malas prácticas agropecuarias e industriales, lo que ha contribuido a las inundaciones y desbordamiento del río.

Finalmente, solicitó que se mantuviera la participación de la Nación y el Departamento, pues no cuenta con los recursos necesarios para atender la problemática de la vereda La Holanda.

**V.3.- La UNGRD** reiteró los argumentos expuestos en instancias procesales anteriores, en el sentido de afirmar que los entes territoriales son los responsables directos de la implementación de la gestión del riesgo de desastres; y que no cuenta con recursos para la realización de obras que requiera ejecutar el Municipio en aras de mitigar el riesgo en su territorio, además, de que los recursos del Fondo Nacional para la Gestión del riesgo son limitados.

Se refirió en extenso a sus funciones y a la de las entidades territoriales, para señalar que no le corresponde ejecutar obras civiles, programas sobre erosión y/o desbordamientos, reforestación y protección del río Cravo, pues estas le competen al Municipio o Departamento de acuerdo con la Constitución y la Ley, de manera que únicamente le corresponde coordinar y formular la política pública, así como brindar orientación para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres.

## **VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Generalidades de la acción popular**

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

En el caso *sub examine*, el señor **ARBES SANDOVAL LUCUMI**, presidente de la Junta de Acción Comunal, actuando en nombre propio y en representación de los habitantes de la vereda La Holanda, instauró acción popular contra el **MUNICIPIO**, el **DEPARTAMENTO, COPORINOQUIA** y la **UNGRD**, por estimar vulnerados los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

A juicio de la parte demandante dichos derechos se vulneraron por parte de las entidades demandadas, en atención a que no se han realizado las obras de mitigación que se requieren en la ribera del río Cravo para prevenir el riesgo de inundación en el que se encuentran las viviendas de la vereda La Holanda.

La acción fue conocida en primera instancia por el **Tribunal**, que en sentencia de 2 de agosto de 2019 encontró acreditado que las autoridades accionadas tenían conocimiento de que el río Cravo se crecía y se desbordaba y, por ende, afectaba la vereda La Holanda, sin que hubieran realizado acciones tendientes a afrontar y resolver esta problemática, por lo que consideró que estaban llamadas a responder en el presente caso.

Inconforme con la anterior decisión el **MUNICIPIO** interpuso recurso de apelación, en el que expuso que no se tuvieron en cuenta las obligaciones de la comunidad del sector, así como tampoco que el territorio del Departamento y el Municipio son inundables en un porcentaje superior al 85%; y que cumplir las órdenes dadas en primera instancia, beneficia solo a una parte de la población con unos costos presupuestales que no está en capacidad de asumir.

Por su parte, el **DEPARTAMENTO** en su recurso de apelación argumentó que las pruebas obrantes en el plenario no acreditan su relación con los hechos y que, por lo tanto, las pretensiones no debieron prosperar.

Afirmó que los habitantes de la comunidad realizaron un asentamiento ilegal en la zona de protección hídrica de la ribera del río, circunstancia que, a su juicio, incidió en la problemática presentada.

Puso de presente que conforme a lo establecido en la Ley 1523 su gestión es complementaria a las acciones que adelantan los Municipios en cuanto a la atención y gestión del riesgo de desastres, aunado a la responsabilidad que también les asiste a los ciudadanos en el presente caso.

Finalmente, la **UNGRD** manifestó que no se demostró que el ente territorial cuente con plan de respuesta a emergencias, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1523, y tampoco que implementó los planes de gestión del riesgo en su POT, circunstancia que no fue tenida en cuenta por el Tribunal al momento de imponer la condena.

Arguyó que el *a quo* no interpretó en debida forma las normas en materia de gestión del riesgo, al obligarla a realizar planes y obras que son competencia directa de las entidades territoriales.

### **Problema jurídico**

Con fundamento en lo anterior, a la Sala le corresponde determinar si las entidades accionadas, de acuerdo con sus funciones y competencias, están llamadas a adoptar medidas tendientes a la mitigación del riesgo que genera el río Cravo en la vereda La Holanda del Municipio de Tame y establecer cuáles son las medidas idóneas para salvaguardar los derechos colectivos vulnerados.

### **Caso en concreto**

A efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá a las autoridades competentes en materia de gestión del riesgo.

### **De las autoridades competentes en materia de gestión del riesgo**

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 garantizar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos

de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población<sup>10</sup>.

La anterior definición es complementada por los numerales 1, 6 y 11 del artículo 4° de la misma disposición, en el sentido de que en el caso de los eventos hidrometeorológicos la adaptación al cambio climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad, gestión que 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

---

<sup>10</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 1°.

precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades<sup>11</sup>.

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

En cuanto a su organización, la instancia superior del Sistema de Gestión del Riesgo es el Consejo Nacional, integrado por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Dicho órgano es el encargado de orientar el Sistema y, entre otras funciones, de *“[...] Propender por la armonización y la articulación de las acciones de gestión ambiental, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo [...]”* y *“[...] Orientar y articular las políticas y acciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial, planificación del desarrollo y adaptación al cambio climático que contribuyan a la reducción del riesgo de desastres [...]”*<sup>12</sup>.

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

Para los **Gobernadores** las funciones, conforme lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1523, son las siguientes:

---

<sup>11</sup> Supra nota 13 Artículo 2°.

<sup>12</sup> Ley 1523 de 2012. Artículos 15, 16 y 21-8.

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

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

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

De modo que es deber de los **Departamentos**, en cabeza de su Gobernador, implementar procesos de conocimiento y de reducción del riesgo, así como acciones tendientes al manejo de desastres en su territorio, garantizando la puesta en marcha y mantenimiento de los procesos que propendan por la gestión del riesgo en su territorio.

Asimismo, es su obligación integrar en la planificación del desarrollo departamental, gestiones estratégicas y prioritarias en cuanto a la gestión del riesgo se refiere, por medio del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos a su disposición, para de esa manera darle cuerpo y aplicación a las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva frente a los Municipios del respectivo Departamento.

Lo dicho significa que, en aplicación de los mencionados principios, el Departamento en asocio con los Municipios de su territorio, deben aunar esfuerzos

para evitar o hacer cesar la afectación que se esté causando a un valor, interés o bien jurídico protegido como es la mitigación del riesgo de desastres.

En cuanto a los **alcaldes**, les fueron asignadas las funciones descritas a continuación:

1.- Como conductor del desarrollo local, “[...] es el **responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción [...]”<sup>13</sup>.

2.- “[...] Integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...]”<sup>14</sup>.

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, en particular, “[...] incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso

---

<sup>13</sup> Supra nota 11. Artículo 14.

<sup>14</sup> Ley 1523, Artículo 14, parágrafo.

*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 [...]*<sup>15</sup>.

Adicional a lo anterior, ambos funcionarios, esto es, **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 [...]*<sup>16</sup>.

- ***“[...] Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley [...]***<sup>17</sup>.

- Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

---

<sup>15</sup> Ley 1523, artículo 40

<sup>16</sup> Ley 1523. Artículo 32

<sup>17</sup> Ley 1523. Artículo 37

Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.<sup>18</sup>

Ahora, el Gobierno Nacional a través del Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011<sup>19</sup> creó la **UNGRD** con el fin de que una entidad del orden nacional se encargue de asegurar la **coordinación y transversalidad en la aplicación de las políticas de gestión de riesgo de desastres para lograr su optimización.**

El artículo 3° de dicha normativa previó que el objetivo de la **UNGRD** era dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo sostenible, así como coordinar el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD–.

Las funciones de la **UNGRD** están contenidas en el artículo 4° *ibidem* que ordena lo siguiente:

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

- 1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.**
- 2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.**
- 3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de**

---

<sup>18</sup> Ley 1523. Artículo 39.

<sup>19</sup> “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.

**desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.**

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

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

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

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

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

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

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

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad [...]”. (Resaltado de la Sala)

En armonía con lo dispuesto, el artículo 17 *ibidem* estableció las funciones de la

**Subdirección para el Conocimiento del Riesgo de la UNGRD**, de las cuales se

destacan las siguientes:

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

[...]

**3. Promover, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, a nivel nacional y territorial, la identificación de las amenazas y de la vulnerabilidad, como insumos para el análisis del**

**riesgo de desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.**

[...]

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

[...]

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

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

[...]” (Resaltado de la Sala)

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

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

[....]

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]

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

Ahora, en lo que tiene que ver con las **Corporaciones Autónomas Regionales**, el artículo 30 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, establece que tendrán por objeto “[...] *la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente [...]*”.

Dichas Corporaciones Autónomas Regionales **integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo** según lo previsto en el artículo 31 de la Ley 1523, normativa que también establece que **deben apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo**, en los siguientes términos:

“[...] **Artículo 31.** Las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional. **Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible**, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, **como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo**, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. **Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.**

**Parágrafo 1º.** El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

**Parágrafo 2º.** Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

**Parágrafo 3°.** Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

**Parágrafo 4°.** Cuando se trate de Grandes Centros Urbanos al tenor de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en lo relativo a los comités territoriales, harán parte de estos las autoridades ambientales locales [...]” (Resaltado de la Sala).

Asimismo, la Sala destaca 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 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 [...]**” (Resaltado de la Sala).

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 de 2 de junio de 1994<sup>20</sup>, 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 impone la Constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.”*

De igual forma, es de tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 1523 identifica al alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o

---

<sup>20</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>21</sup>, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

En consecuencia, en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, entre otras, 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 que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades, dentro de las que se encuentran el **Gobernador**, la **UNGRD** y **CORPORINOQUÍA**, a quienes se les asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo<sup>22</sup>.

### **De lo probado en el proceso**

Teniendo en cuenta lo antes dicho, la Sala trae a colación el material probatorio obrante en el expediente y en esa medida los hechos probados:

---

<sup>21</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

<sup>22</sup> Igual consideración fue adoptada por la Sala en un asunto similar que fue resuelto en sentencia de 28 de noviembre de 2019 (Expediente núm. 13001-23-33-000-2015-00052-02. Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón).

- Por medio de oficio de **16 de marzo de 2017**, el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda, solicitó a la Alcaldía Municipal que le fuera suministrada a la comunidad, la maquinaria necesaria para atender la situación generada por el desbordamiento del río Cravo, en los siguientes términos:

“Por medio de la presente me dirijo a usted de manera respetuosa con el fin de solicitarle el préstamo de la maquinaria para el arreglo de la vía veredal Los Carraos- Las Canoas y sus ramales.

Estimado alcalde, somos una comunidad de agricultores y por ende vivimos de los productos que cultivamos, pero es muy difícil comercializar dichos productos debido al mal estado en que se encuentran nuestras vías, es por eso que una vez más acudimos a su buena voluntad y deseo del desarrollo de las comunidades para que por favor nuestra solicitud sea tenida en cuenta lo más pronto posible.

**Otra de nuestras preocupaciones es el desborde del río Cravo, el cual cada vez que llueve se desborda por la carretera y de ahí inunda a muchas fincas y acaba con los cultivos, ocasionando hasta ahora pérdidas materiales, apreciado mandatario mi solicitud es que nos preste una retroexcavadora para que haga un buen dragado y así mitigar un poco los estragos que hace el río**”. (Negritas fuera de texto)

- Posteriormente, el **23 de octubre de 2017** el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda nuevamente puso en conocimiento de la autoridad municipal, la difícil situación que se estaba presentado en el sector por causa del desbordamiento del río, así:

“[...] me dirijo a usted para comunicarle la problemática que hay en cuanto a la creciente del Río Cravo, las aguas producto del desborde del río vienen causando afectación a cultivos, ganados de varios predios, actualmente aproximadamente cien hectáreas se encuentran inundadas debido a que parte del dique se lo llevó la creciente, asimismo la población se ha visto afectada debido al estancamiento de agua en zonas muy próximas al caserío.

Asimismo, las aguas corren sobre el camino veredal en cerca de doscientos (200) metros, lo cual agrava nuestra situación ya que por falta de mantenimiento esta vía queda intransitable hacia las veredas Las Canoas, Las Nubes y fincas circunvecinas.

**La Gobernación de Arauca realizó la construcción de un dique y su administración hace alrededor de seis meses le hizo reparación de**

una parte que el río se había llevado, junto con la comunidad hemos tenido que intervenir (sic) recursos para la construcción del mismo, pero ha sido en vano nuevamente el río creció y se llevó el dique.

Por tal razón le solicitamos su intervención en este asunto facilitándonos maquinaria y retroexcavadora para reparación de este dique el cual está afectando a la comunidad de esta vereda.

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

-. El Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Municipio allegó un oficio de 23 de noviembre de 2017 dirigido al Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Holanda, en el que indicó lo siguiente:

"Para la Administración Municipal en cabeza de nuestro alcalde Dr. HERNAN DARIO CAMACHO SARMIENTO, y en mi calidad de Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano, debemos hacer un valioso reconocimiento a la invaluable labor y gestión que usted como presidente de la JAC, viene adelantando en su comunidad, y dado que las necesidades e inquietudes que usted manifiesta, están enmarcadas en un compromiso latente de la administración, también debemos enfatizar, en la responsabilidad de nuestras respuestas y manifestarles que **desafortunadamente hemos venido sufriendo, disminuciones en el presupuesto que nos asigna la nación del cual disponemos, conscientes de las enormes dificultades que atraviesa la comunidad Tameña, hemos venido adelantando diversas actividades para dar solución a la problemática que acongoja a la comunidad en general, pero desafortunadamente los recursos económicos de la administración, no son suficientes para suplir, las necesidades de los habitantes de nuestro municipio,** pero como ustedes entenderán la Administración Municipal, desearía disponer de los recursos suficientes para tener una mayor cobertura en la ejecución de obras para así, poder realizar acciones que permitan mitigar muchas de las necesidades de nuestra comunidad, por lo anterior, **la solicitud realizada por usted, se tendrá en cuenta, bien sea para las siguientes vigencias, ante la carencia de recursos en la actual vigencia, o realizando diversas gestiones en diferentes campos, con el fin de poder plantear acciones que nos permitan, suplir las necesidades más urgentes de este importante sector [...]"** (Negrillas fuera de la Sala).

-. Conforme a lo anterior, por medio de oficio de 7 de marzo de 2018, el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Holanda, le solicitó a la Oficina de Gestión de Riesgo y Desastres del Municipio, lo siguiente:

“[...] de manera respetuosa me dirijo a ustedes para solicitarles de carácter urgente gestionen ante quien corresponda el préstamo la maquinaria (retroexcavadoras), para la canalización del Río Cravo, el cual se encuentra cimentado y realizar este trabajo lo más pronto posible, ya que de no ser así las comunidades de las veredas arriba referenciadas nos veríamos afectados.

**Solicitamos se nos dé una pronta solución ya que en varias ocasiones hemos solicitado a diferentes entes el préstamo de la maquinaria y nadie nos responde, esta es una alerta amarilla que venimos presentando desde hace meses ante las oficinas correspondientes esperando la colaboración para evitar posteriores emergencias.**

Por tal razón acudimos y exigimos la atención de ustedes y la colaboración para que se canalice el río Cravo lo más pronto posible y evitemos o prevengamos una eminente inundación (catástrofe).

[...]”. (Negrillas fuera de texto)

- Debido a la situación que se presentaba en el Municipio, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres suscribió el acta núm. 4 de fecha 11 de abril de 2018, en la que se consignó lo siguiente:

“[...] En primer lugar tenemos el Río Cusay, a la altura de Naranjos I, donde se desprenden los ríos Cusay, Tigre y Caranal, en este lugar el río desvió su cauce, impactando gravemente a los habitantes de las veredas Naranjos I, Naranjos II e Islas del Cusay, esto ocurrió el día 28 de marzo de 2018 en horas de la tarde, cuando se recibió el llamado por parte de la comunidad, donde manifestaban estar en riesgo sus vidas, atendiendo el llamado se hicieron todas las gestiones necesarias, en coordinación con el Municipio de Tame, Gobernación y Ejército Nacional, con el fin de hacer una evacuación en helicóptero y fue así como el mismo día en horas de la noche se evacuaron 29 personas en dos puntos diferentes, el primero en la vereda Islas del Cusay, donde se evacuaron 17 personas y en la vereda Naranjos I, se evacuaron 12 personas, que fueron trasladadas al Batallón de Ingenieros No. 18 Rafael Navas Pardo, de las cuales algunas se albergaron en las instalaciones de la Defensa Civil de Tame.

Los días 29 y 31 de marzo de 2018, se desplazó hasta el lugar de la emergencia la Cruz Roja seccional Tame, que ayudó a evacuar varias familias mediante sistema de cuerdas y poleas, así mismo rescataron varios enseres.

El día 2 de abril de 2018, el Doctor Hernán Darío Camacho Sarmiento, Alcalde Municipal, recibió en la sala de juntas de la Alcaldía, a la comunidad de las veredas Islas del Cusay, Naranjos I y Naranjos II, atendiendo sus necesidades y buscando soluciones.

En esta reunión la comunidad manifestó grandes pérdidas, entre las cuales se encuentra: viviendas, cultivos, terreno, animales bovinos, aves de corral, -las pasturas para sus ganados, algunas familias no han podido retornar a sus fincas pues quedaron aisladas, y cada día que pasa las pérdidas son mayores, y lo que más les preocupa es que cuando empiece, verdaderamente la temporada de lluvias, no quedara nada y así terminaría todo para ellos. .

Ante esta grave situación el Doctor Hernán Darío Camacho Sarmiento, dispuso de la logística necesaria y delegó en la Secretaría de Gobierno y su equipo de trabajo, junto con la comunidad, una comisión para que se desplazara hasta la Gobernación de Arauca, en busca de ayuda y posibles soluciones.

Por lo que el día 3 de abril de 2018, se hizo presencia en una reunión de CDGRD ampliado y precedido por el Señor Gobernador Doctor Ricardo Alvarado Bestene, allí se expuso la problemática y el Gobernador hizo unos compromisos de enviar maquinaria para atender los puntos críticos, en los diferentes municipios del departamento y que se encontraban en dicha reunión.

El día 4 de abril de 2018, se realizó el censo liderado por la gestión del riesgo de sastres del municipio, los bomberos voluntarios, el grupo de rescate y salvamento GARSA, en coordinación con el Señor Jorge Rodríguez, Coordinador de Distrito.

Se obtuvo un censo de sesenta y nueve (69) familias, ciento cuarenta y siete (147) hectáreas en cultivos afectados, y ocho (8) viviendas afectadas.

También se tiene el reporte que el puente hamaca de la vereda Islas del Cusay fue afectado en una de sus zapatas, según lo manifestado por la comunidad esta obra aún no ha sido entregada.

El mismo día 28 de marzo de 2018, se presentó una fuerte inundación en la vereda Santa Inés, debido a que el Rio Culebrero desvió su cauce, entrando por los potreros del Señor Héctor Montealegre y llegó hasta la finca del Señor Costantino Silva, inundando la vivienda y afectando un cultivo de plátano de dieciséis mil matas, su mayoría en producción. Así mismo afectó la finca del Señor Edgar Leal, presidente de la misma vereda, de no corregir el cauce amenaza la vía Tame — Saravena y otras veredas aguas abajo, la otra que también se ve muy afectada por el rio culebrero es la vereda el Triunfo, en los predios del Señor Ismael Aguirre y Eleazar Gómez.

La Defensa Civil de Tame, acudió al llamado de auxilio con el fin de ayudar estas familias, hasta el lugar se ha desplazado la Gestión del Riesgo de desastres del municipio, **en compañía del Ingeniero Civil Jhonier Sandoval, quien emitió concepto técnico y se propone como medida prioritaria corregir el cauce y colocar una barrera de protección, ya que estas fincas permanecen inundadas causando grandes pérdidas económicas a sus dueños.**

**El día sábado 7 de abril de 2018, muy temprano en horas de la mañana se recibió el llamado de auxilio por parte del presidente de la vereda Holanda, el Señor Arbey Sandoval, quien manifestó haber amanecido inundados, al lugar llegó la gestión del riesgo de desastres en compañía de los Bomberos Voluntarios, la Defensa Civil y el ingeniero civil Jhonier Sandoval; al llegar al lugar encontramos, que la vía de acceso para llegar al centro poblado se encuentra inundada, se pudo constatar que el río perdió su cauce debido a la sedimentación, motivo que ocasionó la inundación de potreros, cultivos, viviendas y todo cuanto encuentra a su paso. Se realizó el censo a 40 familias afectadas por la inundación."**

Esta es la situación que tenemos en nuestro municipio.

En esta reunión, contamos con la presencia de las comunidades que están siendo afectadas por las diferentes fuentes hídricas, y vamos a darles la palabra con el fin de que expresen sus inquietudes ante este CMGRD.

[...]

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

**Es necesario adelantar obras para la atención de desastres y que mitiguen el riesgo lo mas pronto posible, ya que la amenaza de riesgo es alta y el area de afectación es alrededor de 6000 a 7000 hectareas, en donde se ponen en peligro muchas vidas humanas que residen en este sector, además se seguirian presentando grandes pérdidas economicas ya que es una zona altamente agricola y ganadera.**

**Se debe proteger la banca natural contra el golpe del agua al lado derecho del río, en el area del Municipio Tame, esto debido a que se presenta una mayor pendiente en este sector y amenaza con desbordarse constantemente. Esta protección debe realizarse con gaviones y/o espolones, corrigiendo así el cauce del río en este sector el cual presenta antecedentes continuos. Tambien se hace necesario una reforestación en la ribera del río, para que funcione como protección natural.**

[...]

#### 5. VEREDA LA HOLANDA

En este sector el río culebrero al igual que en los puntos anteriores superó el nivel de la orilla derecha, desbordándose e inundando bastas zonas aledañas afectando fincas que son usadas para la agricultura a gran escala, zonas ganaderas y centro poblados. Se evidencia la escaza seccion por donde corre el río, ya que se puede observar el elevado grado de sedimentación, formación de playas de material pétreo que supera el nivel actual del rio, haciendo que esta tienda a zonas mas blandas recostandose sobre el margen derecho, afectando toda la orilla, **dando origen a inundaciones masivas del área de influencia, situación que**

tiende a incrementarse afectando la zonas aledañas conformadas por fincas altamente productivas.

Se evidencia la afectación de toda la orilla, lo que supone la necesidad de recuperarla tanto aguas arriba como aguas abajo en amplios sectores, así como el encausamiento del río Culebrero, afectado por la sobresaturación del material de arrastre que ocupa el cauce antiguo.

Actualmente se está interviniendo el sector mediante el reforzamiento del dique y limpieza parcial del cauce [...] (Resaltado de la Sala).

- Como consecuencia de la situación descrita, por medio del **Decreto núm. 021 de 11 de abril de 2018**, se declaró la calamidad pública en el Municipio de Tame

– Departamento de Arauca, con ocasión de las lluvias que habían afectado al Municipio, y se ordenó la elaboración de un Plan de Acción Específico.

- La Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres Departamental realizó un informe técnico de fecha 8 de mayo de 2018, del cual se resalta lo siguiente:

#### “[...] CARACTERÍSTICAS GEOLÓGICAS DE LA REGIÓN

La región se destaca por hacer parte de la cordillera de los Andes, que es una formación montañosa joven y muy dinámica, de permanente fracturación y movimiento, con trazados de depósitos sedimentario de origen fluvial, que la hacen una zona inestable. Toda esta formación posee una gran capacidad de desarrollar eventos de movimientos en masa que se facilitan por estar en una zona de alta pluviosidad.

La parte más alta, posee altas pendientes, que facilitan la variación permanente de los cauces y la geometría de los trazados de las fuentes hídricas que allí se forman, con ocasión de las áreas de captación natural de las lluvias.

Una vez estos materiales inician su recorrido desprendido se van intercambiando en un movimiento aluvio torrencial transitorio. Los cauces principales del sistema hídrico facilitan los derrumbes del sistema montañoso que tiene alta pendiente hacia el encañonamiento, proporcionando una gran inestabilidad por las socavaciones.

Al disminuirse la pendiente llegando y formación de valles aluviales se generan los abanicos del material fluvio torrencial, creando un paisaje de cono de deyección, o abanico aluvial, muy característico en la geografía de las zonas de piedemonte.

Con la pérdida de energía de los ríos de alta pendiente, que se encuentran una zona plana, se provocan modificaciones en el curso de los ríos; por la elevada carga de sedimentos transportados, estos deben ser depositados al ir disminuyendo la pendiente, dejando en el camino toda carga de material grueso, y continúa su viaje en líquido con materiales arenosos y limosos principalmente.

## ANTECEDENTES

El río Cravo Norte y Culebrero, a la altura del municipio de Tame, presenta características especiales de río trenzado, con pequeñas islas en su interior, y desviaciones del cauce natural, lo que hace que su geometría y trazado sean variables debido a las fuertes pendientes y al incremento de los niveles de agua.

En esta misma zona de Tame la pendiente del río se inclina hacia su margen derecha principalmente, lo que hace que en unos importantes trayectos y circuitos que forman caños, el río este abandonando la zona de su cauce natural.

Sobre la margen derecha de este sector se observa que los taludes del río están formados principalmente por suelos arenosos con muchos cantos rodados (rocas de distintos tamaños) que facilitan a los procesos erosivos y de socavación, por la fuerte dinámica fluvial que se desarrolla en este río trenzado, de alta pendiente.

Por otro lado en este sector que con ocasión de las inundaciones y altos procesos de erosión de los cauces estos orillares del lecho han perdido muy recientemente las barreras naturales, afectando por desbordamientos extensas áreas.

Es claro destacar que se ha venido perdiendo el encausamiento natural del río Culebrero como el Cravo Norte, los cuales se están recostando sobre el lado derecho, desplazándose la orilla, desapareciendo casi en su totalidad la franja de bosque protector, sobrecargando los caños y ocasionando procesos de inundación cada vez más críticos.

## [...] 5. VEREDA LA HOLANDA

En este sector el río culebrero al igual que en los puntos anteriores superó el nivel de la orilla derecha, desbordándose e inundando vastas zonas aledañas afectando fincas que son usadas para la agricultura a gran escala, zonas ganaderas y centros poblados. Se evidencia la escasa sección por donde corre el río, ya que se puede observar el elevado grado de sedimentación, formación de playas de material pétreo que supera el nivel actual del río, haciendo que esta tienda a zonas más blandas recostándose sobre el margen derecho, afectando toda la orilla, dando origen a inundaciones masivas del área de influencia, situación que tiende

a incrementarse afectando las zonas aledañas conformadas por fincas altamente productivas.

Se evidencia la afectación de toda la orilla, lo que supone la necesidad de recuperarla tanto aguas arriba como aguas abajo en amplios sectores, así como el encausamiento del río Culebrero, afectado por sobresaturación de material de arrastre que ocupa el cauce antiguo [...]”.

-. A través de las solicitudes de 10 de mayo y 28 de junio de 2018, el Director de Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático Departamental requirió el apoyo y gestión a la UNGRD para la asignación de recursos y/o maquinaria para atender la situación de riesgo que se presentó entre otras, en el Municipio de Tame, y que conllevó fenómenos erosivos, depósitos de sedimento en lecho y rompimientos de diques naturales, haciéndolos susceptibles a inundaciones por avenidas torrenciales y avalanchas.

-. Con relación a las gestiones adelantadas por parte del Municipio para la atención de la situación de riesgo, el director de Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático Departamental le informó al Tribunal por medio de oficio de 7 de noviembre de 2018, lo siguiente:

“[...] para el caso específico de las intervenciones sobre la vereda La Holanda no se tiene ningún avance físico de las actividades enunciadas en el informe presentado a la UNGRD y que corresponden a 621 horas de maquinaria amarilla para actividades de canalización de río y dragado, y **también obras de infraestructura de choque que asciende a más de DOS MIL MILLONES DE PESOS**. Actualmente el Fondo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres no cuenta con recursos suficientes para la atención de la problemática, pues como se ha manifestado en otros escenarios, la exposición del territorio del departamento susceptible de inundación, **según el atlas de gestión del riesgo de desastres lanzado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, define a la extensión de nuestro departamento con más del 80% de riesgo de inundación**, lo que nos coloca en una grave situación de amenaza a toda nuestra población y que por ende, los recursos con que se disponga serán siempre insuficientes [...]” (Resaltado fuera del texto).

- Mediante escrito de 9 de noviembre de 2018, el director de Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático Departamental, indicó lo siguiente:

“[...] la formulación del **Plan de Desarrollo Departamental** no cuenta con una meta específica destinada a la atención de la población de la vereda **La Holanda** pero las necesidades que se presentan por ellas y manifestadas a través de la presente acción se podrían ver reflejadas en las metas anteriores descritas, pero que recalcamos, los fenómenos amenazantes variables principalmente el de inundación, por no ser predecible, no se puede definir con proyectos ni metas específicas que puedan cambiar su condición durante la ejecución e implementación del plan de desarrollo [...]” (resaltado de la Sala).

- La Sala advierte que el Despacho sustanciador en segunda instancia, mediante auto para mejor proveer de **26 de febrero de 2020**<sup>23</sup>, puso de manifiesto que en el expediente no obraba ningún informe técnico expedido por las autoridades competentes que, de manera concreta, diera cuenta de las medidas a corto, mediano y largo plazo que se requieran para evitar que se siga acrecentando la erosión, desbordamientos e inundaciones del río Cravo y, en consecuencia, se siguiera afectando los derechos colectivos de la comunidad de la Vereda La Holanda, adicional a que resultaba necesario conocer el estado actual de dicha vereda respecto del afluente en mención. Con fundamento en ello se ordenó lo siguiente:

“[...] **PRIMERO: REQUERIR a CORPORINOQUIA**, para que, en el término improrrogable de quince (15) días, realice un estudio técnico que permita establecer los siguientes aspectos:

- 1.- El estado actual de la Vereda La Holanda respecto del río Cravo.
- 2.- Qué obras y medidas han sido ejecutadas por las autoridades competentes para reducir o eliminar la situación de riesgo de la población acaecida por las inundaciones causadas por el río Cravo.
- 3.- Qué medidas a corto, mediano y largo plazo se requieren para evitar que se siga acrecentando la erosión, desbordamientos e inundaciones del río Cravo, e indique un valor aproximado de las mismas y cuánto tiempo tardarían en ejecutarse.

---

<sup>23</sup> Notificado por estado el 27 de febrero de 2020.

**SEGUNDO:** Una vez **CORPORINOQUÍA** allegue el informe requerido, por la SECRETARÍA córrase traslado del mismo a las partes por el término de 5 días [...].”

Mediante memorial de 16 de marzo de 2020, allegado al Despacho el 7 de julio de ese año, **CORPORINOQUÍA** solicitó la ampliación del término concedido para realizar el estudio técnico, para lo cual argumentó lo siguiente:

“[...] Debo informarle que de acuerdo a la complejidad del asunto, para la realización y ejecución de un estudio técnico de caracterización, diagnóstico prospectivo el cual determine los proyectos y actividades específicas que orienten la ejecución de obras definitivas, requiere que se ajuste a lo establecido en el decreto 1640 de 2012 "*Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones*"; el cual deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos:

- Descripción del proyecto
- Caracterización de/ Área
- Levantamiento Topográfico
- batimetría
- Estudio de la Hidrodinámica del río Gravo Norte en el sector específico
- Evaluación hidráulica
- Caracterización de Flora y fauna
- Recursos Financieros

Este estudio especializado deberá hacerse de manera planificada y requiere de adelantar un proceso contractual para la apropiación y destinación de recursos financieros, conforme lo establece la Ley 80 de 1993.

En ese sentido en un término de 15 días no es factible la realización del mismo, por lo que solicitamos se reconsidere dicho requerimiento; sin embargo la Corporación actuando dentro del marco de nuestras competencias, mediante memorando N° 700.20-057 del 09 de marzo de 2020 solicita a la oficina de Subdirección de Planeación Ambiental adelantar una visita técnica de inspección ocular con el fin realizar un diagnóstico e identificar, los puntos críticos específicos y la situación actual para la vigencia 2020, de la cual se emitirá un concepto técnico que será remitido a su honorable despacho.

Lo anterior teniendo en cuenta que la Dirección Territorial de Arauca no cuenta en el momento con el equipo de profesionales idóneos para la atención de dicho asunto; por lo cual nos apoyamos en la Dirección General a través de la oficina de Subdirección de Planeación Ambiental [...].

En atención a lo anterior, el Despacho mediante auto de 24 de julio de 2020<sup>24</sup>, le otorgó a **CORPORINOQUÍA** un término de 3 meses para efectuar el estudio técnico ordenado, sin que hubiese cumplido con su obligación.

En virtud de lo anterior, el Despacho mediante auto de 13 de noviembre de 2020<sup>25</sup> requirió bajo los apremios de Ley a **CORPORINOQUÍA** para que diera cumplimiento a la providencia de 26 de febrero de 2020, pues había vencido la ampliación plazo otorgada en auto de 24 de julio de ese año, sin que se hubiese atendido lo solicitado.

En atención a que **CORPORINOQUÍA** seguía sin dar cumplimiento al auto de 26 de febrero de 2020, el Despacho en auto de 16 de diciembre de 2020<sup>26</sup>, requirió a esa entidad **nuevamente** bajo los apremios de Ley.

Finalmente, **CORPORINOQUÍA** allegó el informe técnico núm. 300.20.7 20 216 de 17 de diciembre de 2020<sup>27</sup>, con el cual pretendió dar cumplimiento a lo ordenado por el Despacho. En dicho documento se dijo lo siguiente:

“[...] 1.- ANTECEDENTES

[...]

Mediante memorando No. 700.20.184 de fecha 06 de agosto de 2020, la directora territorial de Corporinoquía Arauca, solicita apoyo logístico a la Sede Yopal para dar cumplimiento al requerimiento impartido por el Tribunal, **en el sentido de adelantar visita técnica con el fin de realizar un diagnóstico e identificar los puntos críticos específicos y la situación del sector para la vigencia 2020.**

Ante esta solicitud, profesionales de la Subdirección de Planeación Ambiental de la sede central de Corporinoquía y de la territorial Arauca el día 28 de octubre de 2020, realizaron visita de verificación en compañía de la comunidad

---

<sup>24</sup> Providencia notificada por estado el 29 de julio de 2020.

<sup>25</sup> La Secretaría General dio cumplimiento a dicho requerimiento mediante Oficio de núm. JSGA 2935 de 19 de noviembre de 2020.

<sup>26</sup> La Secretaría General dio cumplimiento a dicho requerimiento mediante Oficios de núms. KBV 1422, KBV 1433 y KBV 1442 de 9, 15 y 19 de marzo de 2021.

<sup>27</sup> Allegado al Despacho el 23 de marzo de 2021.

afectada de la vereda La Holanda, a los puntos críticos neurálgicos del río Cravo Norte que ocasionan las inundaciones de las fincas y del caserío La Holanda.

[...]

## **HODROLOGÍA ZONA DE VISITA**

### **Río Cravo Norte**

[...]

**Las actividades productivas en esta área dependen de esta fuente hídrica, de la cual se está haciendo un mal manejo en las veredas de Holanda, Buceare, Carraos y Betoyes, cuya actividad económica es la siembra de arroz, cultivo que requiere grandes cantidades de agua realizándose en los lotes en su mayoría sistemas de riego artesanal, acaparando grandes cantidades de agua que a su vez sirven de colectores de todos los químicos que se aplican en dichos cultivos, de esta forma regresan nuevamente a la corriente principal sin tener en cuenta que aguas abajo, la gente se beneficia de ella para el consumo doméstico, paralelo a ello las riberas de este río en su mayoría están desprotegidas de vegetación, lo que hace impredecible en cada invierno su nuevo cauce, ocasiona pérdidas económicas en viviendas, vías (Tame – Saravena), cultivos, animales, etc. Para tratar de solucionar el problema, el municipio ha realizado obras de ingeniería (muros, gaviones), en los lugares de mayor riesgo, sin tener resultados, puesto que ha servido para remediarlos temporalmente en épocas de lluvias pues al siguiente invierno surge otro sitio conflictivo o destruye las obras realizadas.**

## **4. DESARROLLO**

La visita de inspección fue realizada el día 28 de octubre de 2020 a los puntos críticos por inundaciones del río Cravo Norte que afectan varios sitios en la vereda La Holanda, por tres profesionales de la Entidad [...] con acompañamiento de la comunidad de la vereda La Holanda, su representante y el Secretario de Agricultura del Municipio de Tame.

Es de precisar que para la fecha de visita con base a los reportes del IDEAM, el país y la región atraviesan por una temporada invernal (Comunicado IDEAM No.071- Segunda temporada de lluvias y evolución del fenómeno de la niña 2020), **presentándose un hecho atípico ya que durante el recorrido se encontró el cauce del río seco en un tramo de aproximadamente 6.5 km, esto debido al desvío de la corriente en un punto aguas arriba, sitio en donde se culminó el recorrido.** En sectores de este tramo se observó que se presentaron eventos de inundaciones **cuando al parecer la corriente del río retomó el cauce abandonado, desbordándose y afectando elementos expuestos como cultivos, ganadería y algunas viviendas.**

[...] Continuando el recorrido por el cauce abandonado, avanzando 2 k en sentido noroccidental aguas arriba, se sigue observando la alta colmatación y sedimentación que tiene el cauce del río, en razón a que en época de fuertes crecientes las aguas llevan gran cantidad de fauna acuática producto del aumento del nivel de las aguas al reducirse el nivel abandona este brazo del río

y las especies quedan atrapadas en los pequeños charcos remanentes de la corriente, careciendo de suficiente oxígeno para sobrevivir, tal como se observa en el registro fotográfico, en donde se ve gran cantidad de peces atrapados y otros ya sin vida en proceso de descomposición, generando un alto impacto ambiental.

[...]

**Avanzando 930 metros desde el punto anterior se observa gran cantidad de material vegetal (troncos, arbustos y ramales) y material de arrastre (sedimento arenoso – arcilloso) producto crecientes anteriores y que al parecer han contribuido al taponamiento del cauce en el tramo recorrido, en este punto la sección transversal es mas amplia pero de igual manera la vegetación sigue recuperando espacio respecto al cauce.**

**En este sector en épocas anteriores se han presentado eventos de inundaciones por el desbordamiento del río hacia la margen izquierda, afectando principalmente cultivos de plátano y otros elementos expuestos en la vereda La Holanda y sus alrededores, por lo que se construyeron un dique con material propio del río, estructuras que en la actualidad su mayoría se encuentran funcionales y recubiertas de vegetación, pero en algunos sectores la corriente ha deteriorado ciertos tramos de las obras dejando en vulnerabilidad ciertas áreas en las cuales el cauce en época de crecientes puede reactivar el cauce abandonado e invadir de nuevo el terreno.**

[...]

**Avanzando por el cauce abandonado del río a 3.3. km del punto 3, se llega al sitio en donde el río varía su curso recostándose en su totalidad hacia la margen izquierda donde crea un nuevo cauce del río, generando la problemática descrita en los puntos anteriores por el abandono parcial del cauce original.**

Desde el inicio del recorrido cuando se llegó al cauce abandonado (punto 1), hasta el punto de desviación del cauce (punto 4), se recorrieron 6.1 km aproximadamente, según la comunidad aguas abajo del primer punto el río recupera su cauce natural, por lo que se puede concluir que hay alrededor de 6.8 km en donde el río abandonó este cauce.

[...]

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Una vez se tuvo acceso a la zona, se pudo observar la ausencia total de las aguas del río Cravo Norte y notoria disminución de la sección transversal, ya que contiene elevadas cargas de sedimentos arenos arcillosos y gran cantidad de material vegetal transportado por las crecientes que tuvieron lugar en el sector.
- Debido a la ausencia de la corriente muchas de las especies quedan atrapadas en cuerpos de agua remanentes, careciendo de suficiente oxígeno para vivir, causando un gran impacto ambiental debido a la muerte de gran parte de estas especies.

- Durante el recorrido se observaron varias obras de contención paralelas al cauce que fueron construidas por la comunidad con el fin de mitigar inundaciones, algunas de estas se encuentran en buen estado, pero en ciertos sectores la corriente ha deteriorado considerablemente parte de estas obras.

- La ausencia de una corriente permanente por este brazo de río Cravo Norte ha permitido a la vegetación avanzar y ganarle espacio al cauce, aportando a la reducción de la sección transversal.

- Las variaciones del curso del cauce de los ríos corresponden a la dinámica fluvial por cambios de morfología fluvial sujetos a fenómenos de socavación y depositación (sic) de áreas marginales del río, por lo que estos tienden a variar su curso, fenómeno que se agrava en ríos trezados y meandricos. En la salida de campo se pudo observar el punto en el cual el río desvió su cauce, pero no se pudo determinar cuál es el nuevo recorrido hasta retomar el cauce natural aguas abajo, esto por dificultades de acceso al área.

- Teniendo en cuenta lo dispuesto en la sentencia de fecha 2 de agosto de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca en relación a la acción popular No 81001-23-39-00-2018-00043-01, es necesario aclarar respecto al requerimiento de la elaboración de un estudio técnico, que este por la complejidad frente a la determinación de medidas a corto, mediano y largo plazo para mitigar fenómenos como desbordamientos, inundaciones y socavación lateral, requiere un tiempo prudencial para: 1) La estructuración del proyecto y 2) La gestión de recursos y procesos pre contractuales y contractuales para su elaboración; por lo que el término establecido no es suficiente para determinar estas medidas, más aún si se tiene en cuenta que la visita técnica no permitió establecer con claridad el tipo de estudio a proyectar por las mismas condiciones atípicas encontradas.

- Se recomienda a la administración municipal de Tame a través del Consejo de Gestión del Riesgo, se tenga en cuenta como base jurídica las disposiciones contempladas en el decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 [...]

- Se recomienda a la entidad territorial adelantar monitoreo en las zonas y/o puntos críticos susceptibles a procesos de remoción en masa e inundaciones o en su defecto donde se pueda dar una combinación de estos dos y con ello, la generación de avenidas torrenciales. En los sectores de piedemonte y montaña, monitorear continuamente las zonas de ladera que representen algún tipo de amenaza, con el fin de identificar cambios en el terreno y tomar las medidas pertinentes de acuerdo con los planes de contingencia.

- Se recomienda al municipio, **adelantar visitas de campo en aras de verificar el estado de obras de mitigación existentes, su estado de mantenimiento, así mismo identificar y realizar campañas de limpieza en los puntos con presencia de escombros, basuras o elementos físicos que pueden obstruir la capacidad hidráulica del cauce, obras de infraestructura o actividades productivas dentro del cauce o en la**

**zona de ronda hídrica, con el fin de evitar deterioros o reactivación de dichos eventos.**

- Teniendo en cuenta las zonas y puntos críticos identificados, implementar una red de alerta temprana en relación a los fenómenos de inundación, remoción en masa y avenidas torrenciales; como sistemas sencillos se puede establecer pluviómetros artesanales.

- Es importante que el municipio active en temporada de invierno las estrategias de respuestas a la emergencia a nivel municipal, en aras de estar preparados ante una eventual emergencia [...]

- Al municipio de Tame tener en cuenta que la información que genera la Corporación como resultado de las visitas técnicas, **se constituye un insumo para el conocimiento de la Gestión de Riesgo y actualización del Plan Municipal de Gestión del Riesgo, así como para la realización de los estudios básicos de amenazas conforme a lo establecido en el artículo 2.2.2.1.3.1.1. del decreto 1077 de 2015 (antes Decreto 1807 de 2014); donde se determinó la obligatoriedad de las entidades territoriales de adelantar como mínimo estudios básicos de amenazas o en su defecto detallados de riesgo, para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial o en la expedición de un nuevo plan [...]** (Resaltado de la Sala).

Del anterior informe se corrió traslado a las partes por el término de 5 días, a partir del miércoles 24 de marzo de 2021.

Del referido informe, la Sala advierte que **CORPORINOQUÍA** dio cumplimiento parcial al auto de mejor proveer de 26 de febrero de 2020, pese a la prórroga que se le concedió para efectuar el estudio técnico solicitado, respecto del cual no se acreditó que la entidad hubiese desplegado alguna actuación para llevarlo a cabo, pues solamente se limitó a reiterar desde un inicio las etapas que debían surtirse para el efecto, sin que hasta la fecha se hubiese agotado alguna de ellas, lo que denota una evidente falta de interés en acatar las órdenes judiciales y cumplir con sus deberes constitucionales y legales.

Del material probatorio obrante en el expediente, la Sala evidencia que **desde el año 2017** se viene presentando una situación de riesgo en el sector de la vereda

La Holanda por el desbordamiento del río Cravo que causó afectaciones en la carretera, en las fincas aledañas y en los cultivos, lo que ha ocasionado pérdidas materiales para los propietarios de dichos predios.

Asimismo, se encuentra acreditado que la comunidad ha solicitado, desde esa misma fecha, la intervención de la autoridad Municipal en el sector para mitigar el riesgo y los daños que se han causado por el desbordamiento del río, sin que se hubiese dado una solución efectiva.

Como consecuencia de las peticiones realizadas por la comunidad y la difícil situación que se presentaba, el Municipio informó que debido a las disminuciones en el presupuesto asignado por la Nación, éste resultaba insuficiente y, por lo tanto, no suplía las necesidades de los habitantes del ente territorial, motivo por el que no sería posible atender las peticiones elevadas por la comunidad de la vereda La Holanda pero que tendrían en cuenta para futuras vigencias.

Ahora bien, para el mes de **abril de 2018 la situación se tornó crítica debido a las lluvias que se presentaron en el Departamento**, por lo que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres se reunió y puso de presente la necesidad de adelantar lo más pronto posible obras para la atención de desastres que mitigaran el riesgo, pues se encontraban en peligro vidas humanas y se seguirían presentando pérdidas económicas ya que el sector es agrícola y ganadero.

En consecuencia, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres estimó que debido a la afectación en la orilla del río Cravo, era necesario que en el sector de la vereda La Holanda se recuperara aguas arriba y aguas abajo; y que

se debía encauzar el río Culebrero, el cual se afectó por la sobresaturación del material de arrastre.

La situación descrita persiste en la actualidad, tal y como se demostró en el informe técnico realizado por parte de CORPORINOQUIA el 17 de diciembre de 2020.

Asimismo, del material probatorio se pudo constatar que las causas que dieron origen a las inundaciones y que altera el curso tradicional del río, son:

**i) Que las riberas del río, en su mayoría, están desprovistas de vegetación, lo que ha ocasionado que su cauce sea impredecible en cada época invernal y, por ende, se han presentado pérdidas económicas en viviendas, vías, cultivos, animales, entre otros.**

**ii) El río transporta gran cantidad de material vegetal y de arrastre producto de sus crecientes, lo que ha ocasionado el taponamiento del cauce.**

iii) El cauce abandonado por el río Cravo ha sido ocupado para cultivos, ganadería y viviendas, los cuales se han visto afectados cuando el afluente retoma su curso. De igual forma, dichas afectaciones también se presentan en los eventos en que el río altera su curso tradicional y pasa por sectores habitados.

Adicionalmente, se advirtió que para tratar de solucionar esta problemática se han realizado obras como muros y gaviones en los lugares de riesgo, sin que estas hubiesen dado resultado, pues únicamente han servido para conjurar la situación

temporalmente en época de lluvias, pero en la siguiente ola invernal surge un nuevo sitio conflictivo o las obras realizadas se destruyen.

**CORPORINOQUÍA** pudo establecer que el río desvió su cauce, pero no fue posible determinar cuál era el nuevo recorrido hasta retomar el cauce natural aguas abajo, precisamente por la dificultad de acceso en el área.

Así las cosas, se encuentra demostrado que las autoridades Municipales, Departamentales y Nacionales (a través de la UNGRD) han tenido conocimiento que el desbordamiento del río Cravo y otros, ha afectado a los habitantes del Municipio, especialmente a los de la vereda La Holanda.

Igualmente, está probado que no se han realizado las gestiones, ni se han ejecutado las acciones necesarias para conjurar esa situación, pues según lo informado por la misma administración municipal, no ha contado con los recursos necesarios para hacerlo y sólo cuando se presentó un nuevo desbordamiento, ocurrido en abril de 2018, fue que se realizó un análisis de la situación de riesgo y se atendió la emergencia, pero no se llevó a cabo ninguna actividad que permitiera prevenir esa circunstancia.

Siendo ello así, se advierte que la decisión del **Tribunal** de proteger los derechos colectivos de la comunidad de la vereda La Holanda se ajusta a derecho, ya que está probado el riesgo en el que se encuentra dicha población.

Por lo tanto, la Sala analizará la responsabilidad de cada una de las entidades accionadas para determinar su participación en la vulneración de los derechos colectivos y las acciones que deben emprender en el presente caso.

## **De las entidades responsables de la vulneración de los derechos colectivos**

### **De la responsabilidad del Municipio**

Respecto de la responsabilidad del **MUNICIPIO**, la Sala evidencia que dentro de las funciones asignadas al Alcalde, como conductor del desarrollo local, está la de ser el responsable de la implementación de procesos de gestión del riesgo en su territorio, integrar acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, la inclusión de mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, y el señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, entre otras.

Lo anterior, significa que la orden dada al **MUNICIPIO** en la sentencia de primera instancia, se encuentra en el marco de sus competencias y funciones, pues conforme se explicó, el Alcalde es el conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en su territorio, lo que significa que es la autoridad encargada de ofrecer protección a la comunidad, así como de mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida, y contribuir al desarrollo sostenible, independientemente de las condiciones geográficas del ente territorial.

El **MUNICIPIO** argumentó que el *a quo* no tuvo en cuenta que el terreno de su jurisdicción era inundable.

Al respecto, se advierte que el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023<sup>28</sup>, en el componente denominado Sector Gobierno Territorial, puso de manifiesto que en el Municipio de Tame, entre los años 2016 a 2019, se ha incrementado

---

<sup>28</sup> Documento consultado en la página web del Municipio, conforme lo autoriza el inciso 5° del artículo 177 del CGP.

gradualmente la cantidad de personas afectadas por inundaciones. Las cifras se consignaron en los siguientes términos:



En el documento en mención se afirmó que dicha consecuencia se debe a la degradación del medio ambiente y a las malas prácticas de la población, la cual sobreexplota los recursos y, por tanto, elimina las barreras de protección natural, lo que acrecienta la probabilidad de inundaciones por desbordamiento de los ríos, situaciones que se presentan en mayor medida en épocas invernales.

Adicionalmente, se destacó lo siguiente:

“[...] Actualmente se pueden encontrar muchas deficiencias en los procesos de prevención del riesgo, puesto que en la época invernal se presentan los mismos problemas en los mismos puntos, el problema más común según la oficina de gestión del riesgo municipal es el río Cusay y sus afluentes -No se realizan oportunamente los procesos de control y vigilancia, lo cual impide evitar intervenciones particulares en los ríos, sin licenciamiento, llevando a los ríos y caños a que generen altos índices de erosión, amenazando constantemente vías y fincas cercanas [...]”.

Aunado a lo precedente, en dicho instrumento se puso en evidencia que el Plan Municipal de Atención y Gestión del Riesgo de Desastres -PMGRD- no está actualizado, así como tampoco hay estudios para la determinación del riesgo.

Sobre el particular, en el documento se consignó lo siguiente:

“[...] Es claro afirmar que se cuenta con fortalezas totalmente claras, **como es tener un plan de gestión del riesgo formulado y parcialmente adoptado**, se cuenta con recurso humano en los organismos de socorro lo cual ayuda a mitigar el riesgo en situaciones de emergencia.

[...]

**Se debe resaltar que se ha venido adelantando acciones para la actualización del PMGRD municipal y que dicha información se encuentra reposada en la oficina de gestión del riesgo.**

El Municipio cuenta con Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE), la cual ha venido siendo adoptada por los organismos de socorro en los últimos años, por otro lado, también se cuenta con un fondo municipal de gestión del riesgo, el cual fue creado por acuerdo municipal 0226 del 28 de mayo de 2013. A su vez existe el consejo municipal de gestión del riesgo, el cual se encuentra conformado por representantes de varias entidades y representantes comunitarios, dicho consejo se mantiene permanentemente activo.

**En cuanto al PBOT, aún se encuentra en proceso de formulación, y la zonificación del riesgo se encuentra incluida, pero aún se evidencia la carencia de estudios para la determinación del riesgo.**

**De todo esto se pudo determinar que la entidad territorial a pesar de tener formulado y parcialmente adoptado el Plan de gestión del riesgo municipal**, presenta unas falencias desglosadas en un problema general, presentado a continuación junto a sus causas y consecuencias [...]” (Resaltado de la Sala)

Como falencias generales en el proceso de gestión del riesgo se destacan las siguientes: i) falta de información oportuna de los riesgos, inexistencia de estudios pertinentes sobre este aspecto y desconocimiento del riesgo; ii) No definición de riesgos como prioridad, lo cual se relaciona con el poco personal disponible para procesos de vigilancia y control por parte del Municipio; iii) *“Baja gestión de recursos de orden territorial para gestión del riesgo”* y deficiencias en la

planificación del desarrollo territorial en función del riesgo; y iv) deficiente investigación, obras y proyectos enfocados a la gestión del riesgo y falta de conciencia de las personas.

Con fundamento en lo anterior, en el Plan de Desarrollo en mención se trazó como objetivo principal la reducción de la deforestación, la sobreexplotación y las quemas de los recursos naturales, pues éstas dan origen a zonas vulnerables a eventuales riesgos. Asimismo, se propuso la actualización del PMGRD y la EMRE y capacitar a la población en el conocimiento del riesgo, entre otras.

De lo anterior se advierte que pese a que el **MUNICIPIO** presenta altos índices de inundación, ello no exime al ente territorial de adoptar procesos adecuados de gestión del riesgo e implementar y actualizar el PMGRD y el Plan de Respuesta ante Emergencias, los cuales, además de estar en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales, deben articularse con PBOT, **lo que no se advierte en el presente caso**, conforme quedó acreditado en el documento antes referido, cuyos insumos son de vital importancia a la hora de planear el desarrollo territorial, prevenir y mitigar amenazas de desastres y responder adecuadamente ante las tragedias que puedan presentarse.

En efecto, conforme lo establece el artículo 37 de la Ley 1523, las autoridades departamentales, distritales y municipales están en la obligación de 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 respuesta nacionales, los cuales debían ser 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 sancionó la Ley 1523.

Sobre el **plan de gestión del riesgo de desastres**, la Ley *ibidem* prevé que deben ser formulados por los tres niveles del Gobierno (Nacional, Departamental, Municipal o Distrital) para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del Sistema Nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación<sup>29</sup>.

Por su parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 de la misma disposición normativa, la **estrategia para la respuesta de emergencias** es el marco de actuación de las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo para la reacción y atención de emergencias, la cual incluye todos los aspectos que deben activarse por las entidades en forma individual y colectiva con el propósito de ejecutar la respuesta a emergencias de manera oportuna y efectiva.

Esta estrategia propende por la efectiva actuación interinstitucional en los tres niveles del Gobierno, centrándose principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros.

---

<sup>29</sup> Artículo 32 Ley 1523.

Respecto de la relación entre el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia para la Respuesta, la UNGRD explicó en su “Guía Metodológica para la elaboración de Respuesta Municipal”, lo siguiente<sup>30</sup>:

“[...] En el PMGRD está la identificación general de amenazas y escenarios de riesgos probables del municipio y así mismo se establecen las estrategias de abordaje acorde a los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres, los cuales deben ser incorporados en los instrumentos de Planificación Territorial. En la Estrategia de Respuesta se precisa el cómo manejar adecuadamente una emergencia acorde a los posibles escenarios identificados, los cuales surgen de la experiencia de la comunidad e instituciones acerca de desastres ocurridos con anterioridad y así mismo de las proyecciones técnicas frente a posibles situaciones (modelamiento numérico, panorama de riesgos, etc.), esto permitirá que aunque se estén tomando medidas de prevención y reducción identificadas en el PMGRD, se adelante la preparación del municipio para responder de manera inmediata y garantizar que la gobernabilidad no se vea afectada a causa de las emergencias y desastres, por lo cual la ER contendrá las medidas de corto plazo y el PMGRD las medidas de mediano y largo plazo, esto los hace complementarios uno del otro [...]”.

Además, es necesario tener en cuenta que los **planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas** y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deben integrar 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; medida que debía adoptarse dentro del año siguiente a la sanción de la Ley 1523<sup>31</sup>.

Asimismo, los municipios están en el deber de incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial lo relacionado con el desarrollo seguro y sostenible derivados de la gestión del riesgo y, por consiguiente, los

---

<sup>30</sup> Consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/Guia\\_metodologica\\_para\\_la\\_Estrategia\\_de\\_Respuesta\\_Municipal.pdf](http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/Guia_metodologica_para_la_Estrategia_de_Respuesta_Municipal.pdf)

<sup>31</sup> Artículo 39 ibidem.

programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios que inspiran la gestión del riesgo.

Específicamente, el inciso 2° del artículo 40 de la Ley *ídem*, ordena incluir las previsiones de la Ley 9ª de 11 de enero de 1989<sup>32</sup> y de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>33</sup>, o normas que la 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 posible 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, la Sala también echa de menos en el Plan de Desarrollo Municipal los aspectos relacionados con la gestión del riesgo del cambio climático, **pues no se advierte la formulación del Plan de Gestión del Riesgo Climático**, cuyo instrumento es de suma importancia si se tiene en cuenta que dicho fenómeno es uno de los causantes de las fuertes temporadas invernales. Sobre este aspecto, el documento en mención solamente contiene lo siguiente:

“[...] La conservación del medio ambiente es una prioridad de todos los gobiernos a nivel mundial, debido a que promueve el desarrollo sostenible. Por tal razón el programa pretende conservar, mitigar, compensar y recuperar la biodiversidad mediante actividades de adaptación al cambio climático, reforestaciones, recuperación de cuerpos hídricos, entre otros.

---

<sup>32</sup> “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

<sup>33</sup> “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

[...]

El cambio climático es una problemática a la que el mundo en general se está enfrentando, debido a que la industrialización y las actividades de desarrollo masivo no han sido sostenibles ni sustentables, a través de los años han aumentado las malas prácticas generando afectaciones irreversibles al medio ambiente, de esta manera se tuvieron en cuenta alternativas de desarrollo en zonas de vulnerabilidad económica, que sean amigables con el ambiente.

*Tabla 96 Meta de Producto Gestión del Cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima.*

Meta de producto	Indicador de producto	Meta de Cuatrienio
Estufas ecoeficientes en el área rural de Tame, como medida de mitigación GEI	Estufas ecoeficientes instaladas y en operación	15

[...]

En efecto, la Ley 1523 se define el cambio climático como la “[...] *Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras [...]*”.

Dicho concepto también se encuentra desarrollado en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 1931 de 7 de julio de 2018<sup>34</sup>, que lo define como la “[...] *Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera por el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero o del uso del*

---

<sup>34</sup> “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”.

*suelo. El cambio climático podría modificar las características de los fenómenos meteorológicos e hidroclimáticos extremos en su frecuencia promedio e intensidad, lo cual se expresará paulatinamente en el comportamiento espacial y ciclo anual de estos [...]”.*

Los artículos 8° y 9° de esa normativa, establecen que las autoridades departamentales y municipales incorporaran la gestión de riesgo del cambio climático en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, a través de la formulación de Planes de Gestión del Riesgo Climático, Territoriales y Sectoriales, que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 *ibidem*, deben ser armónicos con los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo.

Con fundamento en lo anterior, resulta claro para la Sala que la responsabilidad del **MUNICIPIO** en la situación de riesgo que enfrenta la comunidad de la Vereda La Holanda es ineludible y, por tanto, debe efectuar las acciones necesarias para mitigarla, las cuales serán precisadas en un acápite posterior.

En cuanto a la corresponsabilidad de los habitantes de la vereda La Holanda, argumento de defensa planteado por el **MUNICIPIO** en su recurso de apelación, la Sala encuentra que el Tribunal exhortó a la comunidad ribereña, en especial a las Juntas de Acción Comunal, para que evitaran la intervención invasiva sobre la ribera del río Cravo, lo que demuestra que el *a quo* encontró acreditado que la población ha sido participe en la generación del riesgo aquí planteado al no respetar la ronda hídrica del afluente en mención y desplegar actividades agrícolas de forma desaforada y desordenada.

Por lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación<sup>35</sup>, resulta procedente que se confirme la orden de exhortar a la comunidad para que cesen las actividades de intervención sobre la ribera del río Cravo para efectos de mitigar el riesgo y dar aplicación a los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección.

En relación con el argumento esgrimido por el **MUNICIPIO** en cuanto a la falta de presupuesto para adelantar medidas tendientes a la mitigación del riesgo aquí ventilado, cabe resaltar que ha sido uniforme y reiterada la posición que esta Sección ha adoptado al respecto, en el sentido de señalar que la ausencia de presupuesto no es excusa para efectos de desvirtuar la afectación a derechos colectivos o, en su defecto, limitar las medidas que deban ser adoptadas en el marco de la acción popular para garantizarlos. Tal posición puede advertirse en la sentencia de 18 de octubre de 2019<sup>36</sup>, en la que se precisó lo siguiente:

“Sobre el particular, en providencia del 15 de diciembre de 2016 se sostuvo lo siguiente:

**12.2. Los trámites presupuestales y la escasez de recursos económicos, no justifican la desprotección de los derechos colectivos.**

[...] Además, esta Sala ha manifestado que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos. Ante esa situación, lo procedente es ordenar a las autoridades que efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos económicos requeridos.

En efecto, en sentencia de 25 de octubre de 2001<sup>37</sup>, a propósito de una problemática relacionada con la práctica de necropsias a cadáveres en estado de descomposición, sin que existiera una morgue en el Municipio de San Pedro (Sucre), esta Sala consignó el criterio jurisprudencial aludido, de la siguiente manera:

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2021. M.P: Oswaldo Giraldo López. Radicado: 66 001 23 33 000 2015 00292 01.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Oswaldo Giraldo López, providencia de 18 de octubre de 2019, expediente núm. 15001 23 33 000 **2017 00990** 01.

<sup>37</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Radicación: 2000-0512-01(AP).

“La falta de disponibilidad presupuestal y de existencia real de recursos no es, en manera alguna, argumento válido para destruir el acervo probatorio que sustenta el fallo del inferior y que se puntualiza en la indudable demostración de los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.”

En tal virtud, le corresponde al Alcalde y a su equipo de gobierno proseguir el adelantamiento de esta gestión y emprender las que sean necesarias para conseguir mediante el mecanismo de cofinanciación los recursos presupuestales que permitan financiar el proyecto de alcantarillado con el porcentaje de los recursos ordinarios que la Nación a esos efectos les transfiere en la denominada Participación de Beneficio General y si estos resultaren insuficientes, con recursos de cofinanciación que deben gestionar ante el Departamento o la Nación, explorando la disponibilidad de recursos de inversión que para ese tipo de proyectos se prevean en los programas y subprogramas de los presupuestos de inversión del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Desarrollo.”(Subrayado fuera de texto)

Igualmente, en sentencia de 5 de septiembre de 2002<sup>38</sup>, dictada con ocasión de una demanda que buscaba la construcción de la infraestructura de alcantarillado en el Barrio El Salvador, Sector Pantano, del Distrito de Santa Marta, en línea con el planteamiento expuesto, se afirmó lo siguiente:

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

Finalmente, vale la pena citar la sentencia de esta Sección, proferida el 22 de enero de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala:

“Como se puede leer en la jurisprudencia transcrita, la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos; la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida. Cosa distinta es que para el cumplimiento del fallo se requieran hacer erogaciones presupuestales y que para ello en la sentencia se deban tomar en consideración los tiempos necesarios para surtir los trámites del caso y ordenar agotar los pases presupuestales y trámites administrativos correspondientes. Es claro que las órdenes impartidas por el Juez de Acción Popular no pueden hacer abstracción de las exigencias impuestas por la realidad material en que opera la Administración ni por la legislación vigente en materia presupuestal en particular, ni por el marco legal que

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Radicación: 2001-0303-01(AP-531).

rige las actuaciones administrativas en general. De aquí que en esta clase de procesos el Juez Constitucional deba siempre ponderar cuidadosamente qué clase de obligaciones impone con el tiempo y las condiciones en que debe llevarlas a cabo.” (Subrayas de la Sala).

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que en el presente caso lo procedente es que el ente territorial adelante las gestiones que sean necesarias para la consecución de los recursos que le permitirán mitigar el riesgo en el que se encuentran los habitantes de la vereda La Holanda por el río Cravo, sin que sea posible que use como pretexto la ausencia de presupuesto, pues como quedó demostrado en el presente proceso, esta es una problemática que es de vieja data, por lo que ya han debido adelantar las gestiones pertinentes en aras de adquirir los recursos para el efecto.

#### **De la responsabilidad del Departamento**

En relación con la responsabilidad del **DEPARTAMENTO**, la Sala encuentra que como encargado de la implementación de procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como del mantenimiento de los procesos de gestión del riesgo, está llamado a responder en el presente caso, independientemente de si es generador o no de los daños causados por el desbordamiento del río, pues lo que aquí se discute es el deber constitucional y legal de atender las necesidades de los Municipios que se encuentran en su territorio.

Por lo tanto, no le asiste razón al ente territorial cuando afirma que las pruebas aportadas no acreditan los hechos de la demanda, habida cuenta que, como quedó evidenciado en los párrafos precedentes, los elementos materiales probatorios obrantes en el plenario son lo suficientemente claros en indicar que pese al conocimiento que han tenido las autoridades aquí accionadas de la situación de riesgo en que se encuentra la población de la vereda La Holanda por las continuas crecientes del río Cravo, no ha sido posible que el riesgo sea mitigado, motivo por el que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva está llamado a responder.

Ello, en atención a que como se expuso en precedencia, el **DEPARTAMENTO** debe intervenir de manera coordinada, en concurrencia con el **MUNICIPIO** y en el marco de sus competencias, para efectos de garantizar la protección y para que cese la afectación que se está causando a los habitantes de la vereda La Holanda, **pues se encuentra acreditado que la capacidad de atención del ente Municipal no es suficiente ya que han pasado años desde que la problemática fue identificada y a la fecha no se ha mitigado el riesgo.**

De modo que el **DEPARTAMENTO** deberá participar con las demás entidades accionadas para que sea mitigado el riesgo ocasionado por el río Cravo a la comunidad accionante, en aras de que puedan ser garantizados los derechos colectivos aquí ventilados.

El argumento de defensa expuesto por el Departamento para excusarse del cumplimiento de sus funciones, ya ha sido expuesto por otros entes territoriales con ocasión de situaciones fácticas similares, en las que la Sala ha considerado lo siguiente:

“[...] De acuerdo con lo expuesto en esta sentencia en el acápite denominado *“Marco normativo sobre las competencias de los departamentos en la gestión del riesgo de desastres”*, la **responsabilidad** frente a la gestión del riesgo de desastres es de los **gobernadores y alcaldes**. A pesar de que los alcaldes son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su jurisdicción, los gobernadores deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como el manejo de desastres.

120. En este orden de ideas, en la gestión del riesgo de desastres en los territorios concurren las competencias de los alcaldes y los gobernadores, las cuales deben atender los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad positiva que impone a los gobernadores la obligación de apoyar a los alcaldes cuando no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización 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.

121. La Sección Primera del Consejo de Estado, con fundamento en lo anterior, ha considerado que los departamentos deben participar en el cumplimiento de las órdenes judiciales dirigidas a proteger los derechos e

intereses colectivos respecto a los desastres o riesgos de desastres. En efecto, esta Corporación, mediante sentencia proferida el 19 de julio de 2018, manifestó lo siguiente:

*“[...] De acuerdo con el artículo citado, los Gobernadores deben responder por la implementación de procesos dirigidos a la reducción del riesgo<sup>39</sup>, en el ámbito de su competencia territorial, trabajando de manera coordinada en los municipios de su jurisdicción, en ejercicio de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva.*

*[...]*

*De acuerdo con lo anterior, al ser los departamentos y los municipios los encargados de desplegar acciones del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en sus territorios, es procedente que el **departamento del Valle del Cauca** coadyuve al **municipio de Sevilla** en la ejecución de las obras dirigidas a mitigar el riesgo en los barrios Monserrate y Cafetero [...]”<sup>40</sup> (Resaltado del texto).*

122. La Sección Primera de esta Corporación, mediante auto proferido el 29 de agosto de 2019, consideró que los departamentos tienen competencias específicas en materia de gestión de riesgos de desastres:

*“[...]”*

*5.3.1. Visto el panorama normativo y jurisprudencial, lo que evidencia la Sala es que el Departamento de Caldas no carece de legitimación en la causa en el presente caso, por el contrario, lo que se destaca es que a dicha entidad territorial le han sido asignadas competencias específicas en materia de gestión del riesgo de desastres.*

*5.3.2. Ahora bien, teniendo en consideración que la acción departamental está regulada bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que supone es que el Municipio de La Dorada (Caldas) es el primer llamado a ejercer las labores de monitoreo técnico en la ribera del río Magdalena dentro de su jurisdicción, así como ejecutar las acciones necesarias para evitar inundaciones y socavamiento de la margen izquierda del mencionado cuerpo de agua; sin embargo, ello no es óbice para que el Departamento de Caldas deba entenderse exento de las*

---

<sup>39</sup> El artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, define la reducción del riesgo en los siguientes términos: *“[...] 21. Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. [...]”*

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de 19 de junio de 2018, núm. único de radicación 760012331000201100212-01.

responsabilidades que en materia de gestión del riesgo le corresponden.

**5.3.3. En este sentido, para la Sala no son de recibo los argumentos expuestos en el recurso de apelación referidos a la falta de legitimación del Departamento, dado que, como se destacó en el auto apelado, la problemática de inundaciones en el casco urbano del municipio de La Dorada por el desbordamiento del río Magdalena genera riesgo para la vida de las personas que habitan en ese territorio y cuya acción requiere la concurrencia y coordinación de todas las autoridades que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluido por su puesto, el Departamento de Caldas [...]**<sup>41</sup> (Resaltado fuera de texto).

123. En el caso *sub examine*, el Tribunal ordenó, en primer lugar, al Municipio de Rionegro, en **coordinación con el Departamento de Santander**, que: i) adelante las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para reubicar a los habitantes de los caseríos o veredas La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja por encontrarse en una zona en riesgo de desastre; y ii) realice estudios para identificar los riesgos en que se encuentran los habitantes de la microcuenca Silgará que no estén comprendidos en la orden anterior y lleve a cabo las construcciones y las obras necesarias que indiquen los estudios.

124. En segundo lugar, el *a quo* ordenó al Municipio de Rionegro que: i) realice los estudios que permitan identificar los riesgos en los que se encuentran los habitantes de la microcuenca Silgará no comprendidos en las zonas indicadas *supra* y las construcciones que se deben realizar para superarlos; y ii) ejecute las obras que los estudios determinen como necesarias. “[...] Dichas labores serán realizadas en **coordinación con el Departamento de Santander y la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga [...]**”<sup>42</sup> (Resaltado fuera de texto).

125. La Sala considera que estas obligaciones se encuentran en el marco de las competencias constitucionales, legales y reglamentarias de los departamentos y no desconocen los principios que rigen el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En efecto, el Municipio de Rionegro, para el cumplimiento de la sentencia, debe acudir al Departamento de Santander en virtud del principio de coordinación que exige la actuación integrada de servicios de los entes territoriales respecto a las competencias para la atención del riesgo de desastres y garantizar los fines del Sistema Nacional.

126. Como ha quedado expuesto, los departamentos tienen competencias específicas frente a la gestión del riesgo, cuyo incumplimiento no puede excusarse en la responsabilidad directa de los

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, auto de 29 de agosto de 2019, núm. único de radicación 170012333000201800232-01(AP)A

<sup>42</sup> Folio 72 vto.

alcaldes en la implementación de los procesos de gestión de riesgos [...]”<sup>43</sup>.

### **De la responsabilidad de CORPORINOQUÍA**

La Sala advierte que el Departamento en su recurso de apelación adujo que las Corporaciones Autónomas Regionales también conocen y participan de la reducción del riesgo de desastres, pues estas deben apoyar a los entes territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para conocimiento y reducción del riesgo, los cuales deben ser integrados a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo, y actúan de manera complementaria y subsidiaria respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones; además, de apoyar las labores de gestión del riesgo.

En efecto, conforme se explicó en precedencia y lo precisó el Departamento, las Corporaciones Autónomas regionales revisten un papel muy importante en la gestión del riesgo, pues integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en el que tienen la función de apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, conforme lo prevé el artículo 31 de la Ley 1523.

Las anteriores consideraciones fueron las que, precisamente, llevaron al Tribunal a adoptar la siguiente orden en la parte resolutive de la sentencia apelada:

“[...] 2.2. La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - Corporinoquia -, cuya responsabilidad de cumplir se radica en cabeza de su representante legal, el Director General, adelantará y ejecutará en el término máximo de seis meses a partir de la ejecutoria de esta sentencia, sin perjuicio de iniciar trabajos desde la fecha de notificación en primera instancia, (i) Una efectiva e idónea campaña de educación ambiental y (ii) Un programa de reforestación en el sector de La Holanda y veredas

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1º de junio de 2020, Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez, expediente núm. 680012331000201200091-01

aledañas al río Cravo y caño Guata. También deberá participar durante el tiempo que se requiera en la elaboración e implementación de los estudios, planes y programas que deban adelantar y ejecutar el Municipio de Tame, el Departamento de Arauca y la Unidad, y tramitará con prelación y prioridad las licencias y autorizaciones exigidas [...]”.

Sin embargo, lo anterior no obsta para precisar lo siguiente:

El Decreto 1640 de 2 de agosto de 2012<sup>44</sup> en su artículo 18 definió el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCH como el “[...] *Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico [...]*”.

Según el Parágrafo 1° de la norma *ibidem*, la elaboración de dicho instrumento en su jurisdicción le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales también deberán coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación.

Uno de los aspectos que deben ser tenidos en cuenta para la ordenación de la cuenca es el “[...] *riesgo que pueda afectar las condiciones fisicobióticas y socioeconómicas en la cuenca, incluyendo condiciones de variabilidad climática y eventos hidrometeorológicos extremos [...]*”<sup>45</sup>.

El artículo 23 de la norma en comento prevé que el POMCH es norma de superior jerarquía y un determinante ambiental para la elaboración y adopción de los POT,

---

<sup>44</sup> “Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>45</sup> Decreto 1640 de 2012, artículo 19, numeral 6.

los cuales deberán tener en cuenta principalmente dicho instrumento al momento de elaborar el componente de gestión del riesgo, entre otros. Este artículo ordena lo siguiente:

**“Artículo 23. Del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas como determinante ambiental.** El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Una vez aprobado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en la que se localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el Plan, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, con relación a:

1. La zonificación ambiental.
2. El componente programático.

**3. El componente de gestión del riesgo.**

**Parágrafo 1°.** Derogado por el art. 29, Decreto Nacional 1807 de 2014. Para efectos de la aplicación del numeral 1.3 del artículo 4° del Decreto 3600 de 2007, en relación con las cuencas hidrográficas, constituyen suelos de protección las áreas que en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, se definan como zonas de preservación. Y, en todo caso, las áreas protegidas del nivel nacional, regional o local existentes en la cuenca a ordenar.

**Parágrafo 2°.** Para la determinación del riesgo, las zonas identificadas como de alta y muy alta amenaza y/o vulnerabilidad en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca, serán detalladas por los entes territoriales de conformidad con sus competencias.

**NOTA: Las expresiones subrayadas fueron derogadas por el art. 29, Decreto Nacional 1807 de 2014.**

**Parágrafo 3°.** Los estudios específicos del riesgo que se elaboren en el marco del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, serán tenidos en cuenta por los entes territoriales en los procesos de formulación, revisión y/o adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial” (Resaltado de la Sala).

Con fundamento en lo anterior, en el caso concreto se advierte que **CORPORINOQUIA** mediante Resolución núm. 300.41-11-2097 de **28 de diciembre de 2011** aprobó el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCH- del río Cravo Norte, en dicho instrumento se precisó lo siguiente:

“[...] La cuenca del río Cravo Norte cubre parcialmente el territorio de los

municipios de Tame, Puerto Rondón, Arauquita y Cravo Norte. La longitud del cauce principal del río Cravo Norte desde la cabecera a la desembocadura es de alrededor de 202 Km en línea recta, con un sistema de drenaje superficial poco organizado y trezado, lo que dificulta, para la zona plana, la definición de unidades territoriales de manejo hídrico, como sí es factible de hacer para la zona montañosa. Asimismo, si se tiene en cuenta que el río en la zona media tiene un comportamiento característico de río trezado y en la zona baja de tipo meándrico, con numerosas madrevejas, la verdadera longitud del cauce resulta varias veces mayor que la distancia lineal desde el nacimiento hasta la desembocadura.

La longitud del cauce se estimó en un rango de entre 347 a 426 Km dependiendo de si se consideran los brazos en que se subdivide el río, como el caño Guata, que nace de la bifurcación del río Cravo Norte en la zona media y que eventualmente se vuelve a unir en inmediaciones de la vereda Morichal en el municipio de Tame. **El río Cravo Norte presenta un cauce estable en la zona de montaña hasta su unión con el río Tote o Gallinaza y continúa un cauce único que bordea la parte sur de los depósitos de terraza aluvial antiguos en la zona de piedemonte**, pero luego de salir de esta unidad con el cauce principal bifurcado en dos ramales y eventualmente se trezan en varios brazos entrecruzados, que en épocas de aguas medias y bajas, forman islas y bancos de arena en su interior.

[...]

Posteriormente, se une el río Ele que aporta un gran caudal haciendo que el río Cravo Norte se convierta en un río meándrico, debido a la escasa pendiente en este sector, el río divaga por una serie de meandros que evolucionan continuamente por evolución de sus taludes; **la dirección dominante del curso se mantiene dentro de la planicie aluvial actual, sin grandes cambios hasta su desembocadura en el río Casanare [...]** (Resaltado de la Sala).

De lo anterior se advierte que, evidentemente, el POMCH adoptado por **CORPORINOQUÍA** no se encuentra ajustado a las condiciones actuales del río Cravo, pues allí se destaca que la dirección dominante del río se mantiene sin grandes cambios; no obstante, lo probado en el expediente da cuenta de que éste varía su cauce constantemente, lo que ha ocasionado fuertes inundaciones y afectaciones a las viviendas, cultivos y demás actividades económicas ejercidas en su cercanía.

En consecuencia, comoquiera que dicho Instrumento resulta fundamental para el PBOT, en especial en lo relacionado con el componente de Gestión del Riesgo,

así como para el PMGRD y el EMRE, es necesario que se ordene su actualización, con el fin de que sea tenido en cuenta en los documentos mencionados.

### **De la responsabilidad de la UNGRD**

En cuanto a lo argumentado en el recurso de apelación por parte de la **UNGRD**, la Sala encuentra que, en virtud de lo establecido en la Ley 1523, está en el deber de coordinar la aplicación de las políticas de gestión del riesgo de desastres para lograr su optimización, lo que quiere decir que en el marco de sus competencias **debe asesorar a los entes territoriales accionados en la mitigación y gestión del riesgo ocasionado por el río Cravo en el Municipio.**

En esa medida, si bien no cuenta con recursos para la ejecución de obras, la adquisición de elementos ni la prestación de servicios que permitan mitigar, corregir, superar y prevenir el impacto de los fenómenos erosivos, los desbordamientos y la inestabilidad del cauce del río Cravo y su brazo, caño Guata, sí está en el deber de gestionar, con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país<sup>46</sup>, así como también prestar su asesoría, orientación en las medidas que se requieran para mitigar el riesgo.

Lo anterior quiere decir que, en virtud de los principios que inspiran el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, las entidades demandadas, como miembros del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, están

---

<sup>46</sup> Numeral 9 artículo 4º del Decreto 4147 de 2011.

llamadas a atender el riesgo que se ha generado por el desbordamiento del río Cravo en el marco de sus competencias.

### **De la adopción de medidas adicionales para la protección efectiva de los derechos colectivos conculcados**

De lo expuesto hasta aquí, la Sala pone en evidencia que las autoridades accionadas no tienen previstas medidas claras para mitigar la situación de riesgo en la que se encuentra la comunidad de la Vereda La Holanda y tampoco han tenido la voluntad de adelantar acciones concretas encaminadas a efectuar estudios que permitan identificarlas, así como también las medidas ordenadas por el Tribunal en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia no resultan suficientes para remediar la situación, razón por la que la Sala modificará el fallo en los siguientes términos:

Ordenará al **MUNICIPIO** y al **DEPARTAMENTO** que, con la asesoría, orientación y apoyo de la **UNGRD** y **CORPORINOQUÍA**, en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, elaboren un estudio técnico detallado que contenga un diagnóstico de las alternativas existentes para atender la problemática de desbordamientos e inundaciones del río Cravo y que aqueja a la comunidad de la Vereda La Holanda, de acuerdo con las causas encontradas. Cada alternativa planteada debe contener: i) las medidas a corto, mediano y largo plazo para su ejecución; ii) el valor aproximado de cada una de ellas; y iii) cuánto tiempo tardarían en ejecutarse.

Una vez se tenga dicho estudio, el **MUNICIPIO** y el **DEPARTAMENTO** deberán allegarlo al Tribunal para que éste, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la presentación del estudio técnico, disponga lo siguiente: i)

elija la alternativa a implementar, para lo cual deberá tener en cuenta su efectividad en el amparo de los derechos colectivos, el tiempo de ejecución y el costo; ii) defina el plazo en que deberá ejecutarse la alternativa elegida, que no podrá superar los dieciocho (18) meses en total; iii) los responsables de su ejecución, de conformidad con lo expuesto en esta providencia. Asimismo, el Tribunal deberá efectuar la correspondiente verificación del cumplimiento de cada una de las etapas previstas para el desarrollo de las actividades.

De igual forma, se ordenará a **CORPORINOQUÍA** que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, actualice el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCH- del río Cravo Norte adoptado mediante Resolución núm. 300.41-11-2097 de 28 de diciembre de 2011, de conformidad con las condiciones actuales de dicho afluente, el cual deberá contener aspectos relacionados con la gestión del riesgo en sus alrededores.

Una vez esté actualizado el POMCH para el río Cravo Norte, el **MUNICIPIO**, en el término de seis (6) meses, deberá actualizar su PBOT, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -PMGRD y la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE) de conformidad con este instrumento, así como también deberá implementar el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático, cuyas determinaciones deberán ser tenidas en cuenta en el PBOT y en el Plan de Desarrollo Municipal.

De igual forma, el **MUNICIPIO** en la actualización que efectúe del PBOT deberá realizar la zonificación del riesgo en la vereda La Holanda y demás centros poblados aledaños al río Cravo Norte y adoptar las medidas a que haya lugar.

También se ordenará a la **UNGRD** que, además de cumplir con las funciones de coordinación y apoyo para la aplicación de políticas de gestión del riesgo de desastres, adelante las gestiones necesarias para la consecución de recursos que permitan fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el río Cravo del Municipio de Tame.

No obstante ello, es del caso precisar que si durante la ejecución de la sentencia el Tribunal observa que es necesario otorgar un plazo adicional, lo cual deberá estar razonablemente fundado en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que estime necesarias para garantizar el cumplimiento de las órdenes de amparo, conforme lo autoriza el inciso 4° del artículo 34 de la Ley 472.<sup>47</sup>

Por último, la Sala advierte que, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472, el comité de verificación de la sentencia también debe estar conformado por el Juez. En consecuencia, debido a que el Tribunal no está incluido en el comité de verificación ordenado en la sentencia apelada, se modificará el numeral quinto de la parte resolutive de la misma, en el sentido de ordenar su inclusión para efecto de que lo presida.

**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,**

**F A L L A:**

---

<sup>47</sup> Dicha postura ya ha sido adoptada por la Sala en otras oportunidades, como es el caso de la Sentencia del 1º de junio de 2020 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez, expediente núm. 6800-12-33-1000-2012-00091-01.

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral segundo de la sentencia de 2 de agosto de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo de Arauca**, el cual quedará así:

**“SEGUNDO: ORDENAR** en consecuencia, y para hacer efectivo el amparo de los derechos colectivos vulnerados, conforme se expuso en la parte motiva:

**2.1. Al MUNICIPIO DE TAME y al DEPARTAMENTO DE ARAUCA** que, con la asesoría, orientación y apoyo de la **UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO -UNGRD** y la **COPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA – CORPORINOQUIA**, en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, elaboren un estudio técnico detallado que contenga un diagnóstico de las alternativas existentes para atender la problemática de desbordamientos e inundaciones del río Cravo y que aqueja a la comunidad de la Vereda La Holanda, de acuerdo con las causas encontradas. Cada alternativa planteada debe contener: i) las medidas a corto, mediano y largo plazo para su ejecución; ii) el valor aproximado de cada una de ellas; y iii) cuánto tiempo tardarían en ejecutarse.

Una vez se tengan dicho estudio, el **MUNICIPIO** y el **DEPARTAMENTO** deberán allegarlo al Tribunal para que este, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la presentación del estudio técnico, disponga lo siguiente: i) elija la alternativa a implementar, para lo cual deberá tener en cuenta su efectividad en el amparo de los derechos colectivos, el tiempo de ejecución y el costo; ii) defina el plazo en que deberá ejecutarse la alternativa elegida, que no podrá superar los dieciocho (18) meses en total; iii) los responsables de su ejecución, de conformidad con lo expuesto en esta providencia. Asimismo, el Tribunal deberá efectuar la correspondiente verificación del cumplimiento de cada una de las etapas previstas para el desarrollo de las actividades.

**2.2 A la COPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA – CORPORINOQUIA** que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, actualice el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCH- del río Cravo Norte adoptado mediante Resolución núm. 300.41-11-2097 de 28 de diciembre de 2011, de conformidad con las condiciones actuales dicho afluente, el cual deberá contener aspectos relacionados con la gestión del riesgo en sus alrededores.

Una vez esté actualizado el POMCH para el río Cravo Norte, el **MUNICIPIO DE TAME**, en el término de seis (6) meses, deberá actualizar su PBOT, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -PMGRD y la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE) de conformidad con este instrumento, así como también deberá implementar el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático, cuyas determinaciones deberán ser tenidas en cuenta en el PBOT y en el Plan de Desarrollo Municipal.

De igual forma, el **MUNICIPIO DE TAME** en la actualización que efectúe del PBOT deberá realizar la zonificación del riesgo en la vereda La

Holanda y demás centros poblados aledaños al río Cravo Norte y adoptar las medidas a que haya lugar.

2.3 A la **UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO -UNGRD** que, además de cumplir con las funciones de coordinación y apoyo para la aplicación de políticas de gestión del riesgo de desastres, adelante las gestiones necesarias para la consecución de recursos que permitan fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el río Cravo del Municipio de Tame.

**Parágrafo.** No obstante lo anterior, es del caso precisar que si durante la ejecución de la sentencia el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA** observa que es necesario otorgar un plazo adicional, lo cual deberá estar razonablemente fundado en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que estime necesarias para garantizar el cumplimiento de las órdenes de amparo, conforme lo autoriza el inciso 4° del artículo 34 de la Ley 472.

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral quinto de la sentencia de 2 de agosto de 2019 proferida por el **Tribunal Administrativo de Arauca**, el cual quedará así:

**“QUINTO: CONFORMAR** dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, para la verificación del cumplimiento de las órdenes dadas en esta sentencia, un Comité integrado por la Magistrada Ponente, **quien lo presidirá**, los representantes legales de las cuatro entidades demandadas, el Presidente de la Junta de Acción Comunal de La Holanda, el coadyuvante Sabino Gómez Saavedra, y por quienes ocupen los cargos de Defensor del Pueblo – Regional Arauca, Personero Municipal de Tame, y el Procurador Regional de Arauca. Por Secretaría se les informará tal designación”.

**TERCERO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada.

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

**QUINTO:** 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 29 de julio de 2021.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**