



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D. C., diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02**  
**ACCIÓN POPULAR – FALLO**  
**Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS -**  
**RISARALDA**

**TESIS:** EL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS (RISARALDA) Y LA CARDER NO HAN ADOPTADO LAS ACCIONES ADECUADAS Y NECESARIAS PARA MITIGAR EL RIESGO EN QUE SE ENCUENTRA LA COMUNIDAD DEL BARRIO QUINTAS DEL BOSQUE, OCASIONADO POR EL DESPRENDIMIENTO DEL TALUD DE LA MARGEN DERECHA DE LA QUEBRADA AGUA AZUL, LO QUE VULNERA LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LA COMUNIDAD. COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO.

**DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS:** A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE Y LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RISARALDA - CARDER<sup>1</sup>** contra la sentencia de 22 de marzo de 2019, proferida

---

<sup>1</sup> En adelante CARDER.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

por el **Tribunal Administrativo de Risaralda**<sup>2</sup>, que declaró la amenaza de los derechos colectivos invocados.

## I.- ANTECEDENTES

### I.1- La Demanda

El señor **OSCAR MAURICIO TORO VALENCIA**, en calidad de **PERSONERO MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA**, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>3</sup>, presentó demanda ante el **Tribunal** contra el **MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS**<sup>4</sup>, el **DEPARTAMENTO DE RISARALDA**<sup>5</sup>, la **CARDER**, el **MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**<sup>6</sup> y el **FONDO DE ADAPTACIÓN**, tendiente a que se protegieran los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, goce del espacio público y la preservación y restauración del medio ambiente.

---

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

<sup>3</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".

<sup>4</sup> En adelante el Municipio

<sup>5</sup> En adelante el Departamento.

<sup>6</sup> En adelante el Ministerio.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

## **I.2. Hechos**

El actor indicó que sobre la margen derecha de la quebrada Agua Azul del Municipio existe un grupo de viviendas de la urbanización Quintas del Bosque que presentan inestabilidad del terreno, por lo que sus habitantes han solicitado en varias ocasiones a la CARDER y a la Oficina de Atención y Prevención de Desastres del Municipio que den solución a su problemática.

Adujo que el 7 de mayo de 2012, con ocasión del requerimiento de la Junta de Acción Comunal de la urbanización Quintas del Bosque, la Dirección Operativa de Control Físico efectuó una inspección en la que constató el deslizamiento constante que ha venido sufriendo la zona de protección de la quebrada Agua Azul.

Afirmó que la anterior información fue remitida a la Oficina Municipal para la Atención y Prevención de Desastres -OMPADE y a la CARDER, con el fin de que programaran una visita al lugar de los hechos y adelantaran las acciones pertinentes para dar una solución efectiva a la problemática.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Adujo que la visita requerida se llevó a cabo el 12 de junio de 2012, en la que se corroboró lo siguiente: i) que la zona de protección de la quebrada aledaña a las manzanas 6, 7 y 8 presentaba problemas de estabilidad; ii) que se desplazó la corona del talud por efectos del deslizamiento de la ladera; iii) el talud presenta inestabilidad; iv) y que hay socavación de las orillas de la quebrada, todo lo cual genera alto riesgo para las viviendas de las manzanas 6 y 8, por lo que era necesaria la intervención de las autoridades.

Aseveró que el 29 de mayo de 2013, la CARDER realizó una nueva visita técnica en la que encontró que: i) la manzana 7 no había sido construida en los términos que sugirió la Resolución núm. 059 de 21 de enero de 2000; ii) en los lotes 6 y 7 de la manzana 6, que al parecer iban a ser construidos, había una distancia de 24 metros entre el perímetro de las casas y el retiro del talud; iii) en la casa 11 de la manzana 6, ya construida, se advirtió que la distancia de retiro del talud de la quebrada Aguazul al borde de la casa es de 14.50 metros, iv) 2 lotes contiguos a la casa 17 de la manzana 8, quedarían a una distancia que no cumple con la longitud de retiro del afluente a la vivienda, pues sería inferior a 20 metros, según lo establecido por el POT del Municipio; y v) se plantaron especies frutales y maderables.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Puso de presente que a la fecha de presentación de la demanda no se habían realizado obras para mitigar el riesgo que se presentaba en la Urbanización Quintas del Bosque, pues ninguna de las entidades accionadas ha acatado las recomendaciones hechas por la CARDER.

Estimó necesario recalcar el peligro al que estaban expuestos todos los habitantes de la unidad residencial ante el acaecimiento de una catástrofe por la erosión del terreno donde están construidas sus viviendas, ya que de no mitigarse el peligro las infraestructuras podían colapsar.

Expresó que resultaba incontrovertible que el país había sido afectado por el fenómeno de la niña, circunstancia que hacía más gravosa la situación de los habitantes de la unidad residencial, pues tenían que convivir con la posibilidad de que una creciente inunde o derrumbe sus casas.

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

La actora solicitó lo siguiente:

“[...] PRIMERA: Que se declare responsable al MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA, LA



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA "CARDER", EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL FONDO DE ADAPTACIÓN quienes por sus actos omisivos están vulnerando los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, el goce del espacio público y la preservación y restauración del medio ambiente.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a las entidades demandadas, la implementación de medidas que mitiguen el riesgo y peligro representados por la quebrada Aguazul para la comunidad, de conformidad con los diferentes y reiterados conceptos emitidos por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER- ampliamente detallado en los hechos de la demanda, efectuándose todas y cada una de las actividades allí relacionadas y aquellas que sean necesarias para conjurar la violación a los derechos e intereses colectivos cuya vulneración se alega.

TERCERA: En todo caso, solicito que el presente asunto sea fallado conforme los hechos narrados que conllevan a aplicar la norma que se adecue a la realidad fáctica de acuerdo al principio *iura novit curia* [...]”.

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

**I.4.1.- La CARDER** manifestó que el daño alegado no le resultaba imputable, pues la situación de riesgo denunciada fue generada por los mismos moradores ribereños de la quebrada Agua Azul y, por tanto, son estos los que deben tramitar los permisos a que haya lugar para realizar las construcciones en la zona, cuyos instrumentos son los que garantizan que la obra a desarrollar respete los suelos de protección y estén en armonía con el entorno y el medio ambiente.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Puso de manifiesto que, según los informes técnicos realizados, los habitantes del barrio Quintas del Bosque del Municipio, en desconocimiento de los permisos y autorizaciones de carácter ambiental y de urbanismo, construyeron sus casas en la zona de protección contra inundaciones de la quebrada Aguazul, con lo cual contribuyeron, en gran manera, a la situación de emergencia descrita por el demandante, razón por la que, a su juicio, se podría estar en presencia de una culpa exclusiva de la víctima.

Propuso las siguientes excepciones:

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA».**

Adujo que en atención a que quienes habían propiciado o creado el riesgo eran los moradores del sector de Quintas del Bosque, forzoso era concluir que no se encontraba demostrado el perjuicio causado, ni el nexo causal entre este y la acción u omisión que le se le imputa, motivo por el que el actor carecía de legitimación en la causa por activa para interponer y proseguir con la presente acción.

- **«INEXISTENCIA DE UN DERECHO LEGÍTIMO PARA RESPONSABILIZAR A LA CARDER EN LA PRESENTE ACCIÓN DE GRUPO (sic) – FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR LA PARTE PASIVA».** Afirmó que no existía un daño



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

antijurídico que le fuera imputable, pues los moradores del sector objeto de la acción son los generadores del riesgo; además, que de la inexistencia de un perjuicio y la ausencia de nexo causal o relación entre el daño y la actuación activa u omisiva de su parte evidenciaban que no estaba llamada a responder por las pretensiones de la demanda en los términos de la Ley 388 de 18 de julio 1997<sup>7</sup>.

Indicó que conforme con lo establecido en la Ley *ibidem*, el Municipios, a través de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres, es el responsable de los habitantes que se encuentran en zonas de riesgo o vulnerables, por lo que no está legitimada en la causa por pasiva.

- **«FALTA DE COMPETENCIA DE LA CARDER PARA EJECUTAR LAS OBRAS QUE DEMANDA EL ACTOR POPULAR»**. Manifestó que de acuerdo con el Decreto Ley 919 de 1<sup>o</sup> de mayo de 1989<sup>8</sup>, las Leyes 388, 136 de 2 de junio de 1994<sup>9</sup>, 715 de 21 de diciembre de

---

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

<sup>8</sup> Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

2001<sup>10</sup> y 1523 de 2012<sup>11</sup>, las entidades territoriales son las responsables de realizar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo. Adicionalmente, se refirió a jurisprudencia del Consejo de Estado que ha dicho que la CARDER no está obligada a realizar construcción de obras civiles, ni de infraestructura, ni de ninguna clase, sino que debe asesorar /o asistir técnicamente a las entidades territoriales.

A su juicio, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia señalada, debía ser absuelta de la construcción de las obras que demanda la acción popular, por cuanto están por fuera de su órbita de competencia.

- **«INEXISTENCIA DE PERJUICIO POR PARTE DE LA CARDER QUE LEGITIME LA PRESENTE ACCIÓN»**. Adujo que en el momento en que las personas voluntariamente ocuparon sin control la ronda hídrica de la quebrada Aguazul con construcciones y

---

<sup>10</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>11</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.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

actividades agropecuarias, entre otras, no solamente contrariaron la Ley 388, sino que también se generó un conflicto entre moradores y el entorno natural de la fuente hídrica que ocasionó el riesgo aquí planteado, por lo que no le asiste responsabilidad frente a los perjuicios alegados.

- **«EXCEPCIÓN GENÉRICA»**. Solicitó que se declare probada cualquier excepción que se encuentre demostrada en el proceso.

**I.4.2.- EL MINISTERIO** manifestó que, de acuerdo con la Ley 99 y el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011<sup>12</sup>, es el órgano rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y, como tal, se encarga de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetan la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, para asegurar el desarrollo sostenible.

---

<sup>12</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Señaló que, de acuerdo con lo anterior, no causó ningún perjuicio por acción u omisión que tuviera relación con los hechos objeto de la presente acción.

Indicó que, de acuerdo con sus funciones previstas en la Ley 99, le corresponde definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental, como en efecto lo ha realizado, para lo cual ha desarrollado las acciones necesarias en la fijación de normas a nivel nacional para que sean ejecutadas por las demás entidades y particulares.

Puso de presente que las acciones relacionadas con la implementación de medidas que mitiguen el riesgo y peligros que representa la quebrada Agua Azul para la comunidad, no son de su resorte pues son de competencia de las corporaciones autónomas regionales, de los diferentes entes territoriales, del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres – CLOPAD y del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres – CREPAD.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Afirmó que tampoco está dentro de sus funciones y objetivos, la ejecución de obras de infraestructura y/o de reparación, pues estas son atribuibles a otras entidades.

Adujo que los entes territoriales son los encargados de iniciar los procesos de reubicación de los hogares afectados por situaciones de desastre, calamidad pública o emergencia que se presenten o puedan acaecer por eventos naturales o que se encuentran en zonas de alto riesgo no mitigable.

Por lo anterior propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, “actuación conforme a la ley” e “inepta demanda por ausencia de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

**I.4.3.- EI DEPARTAMENTO** afirmó que no existía daño ni amenaza que hubiese causado, pues no era conecedor de la situación que se presentaba en el barrio Quintas del Bosque del Municipio.

Aseguró que si bien se afirmó en la demanda que uno de los factores que representaban un peligro para la comunidad era la acción de los areneros en la ribera de la quebrada Aguazul, debido



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

a que su actividad había ocasionado inestabilidad del terreno en algunos lotes de la unidad residencial, lo cierto era que no se explicaba por qué la administración Municipal no adelantó las acciones pertinentes para dar aplicación a lo establecido en el artículo 306 de la Ley 685 de 15 de agosto de 2011<sup>13</sup>, referente a la minería sin título, además de desconocer las recomendaciones realizadas en el concepto técnico núm. 1304 de 12 de junio de 2012 por la **CARDER**.

Sostuvo que, de acuerdo con lo consignado en el referido concepto técnico, la urbanización Quintas del Bosque tenía un manejo inadecuado de aguas lluvias que provenían de los techos o cubiertas que aumentaban la saturación del suelo en el sector, motivo por el que se refirió a los deberes que deben acatar los propietarios de predios previstos en el artículo 5° de la Ley 1228 de 16 de julio de 2008<sup>14</sup>.

Aseveró que de acuerdo con la Ley 715 los Municipios tienen unas competencias específicas en materia ambiental, las cuales deben ser acatadas en el momento en que tienen conocimiento de una

---

<sup>13</sup> Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

<sup>14</sup> Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

amenaza o factores de riesgo, lo cual evitaría que se presentaran situaciones como la planteada por el accionante.

Puso de presente que de acuerdo con la Ley 1523, las Corporaciones Autónomas Regionales deben apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en todo lo necesario para el conocimiento y la reducción del riesgo, lo que le permite afirmar que la responsabilidad de evitar los riesgos a los que, al parecer, se encuentran expuestos los habitantes del barrio Quintas del Bosque es del del Municipio y de la CARDER.

Hizo referencia a las normas que regulan el ordenamiento territorial, de las que concluyó que el Municipio está obligado a conocer la construcción del barrio Quintas del Bosque y sus condiciones (artículo 3º de la Ley 388) y, pese a ello, no ha realizado ninguna actuación para solucionar esta problemática.

Aseveró que no se le podía endilgar responsabilidad respecto de la inestabilidad del terreno ni del presunto peligro inminente de los habitantes de la unidad residencial, pues el Municipio conocía los hechos denunciados y no desplegó ninguna actuación para mitigar el riesgo.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Por lo anterior, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**I.4.4.- EI MUNICIPIO** afirmó que las pretensiones de la demanda carecen de sustento constitucional, legal y probatorio, pues aun cuando se alegó la vulneración de derechos colectivos, no existe ningún elemento probatorio que así lo acredite, si se tiene en cuenta que la demanda se fundamentó únicamente en un supuesto y en un informe técnico de la **CARDER**.

Manifestó que no hay coherencia entre lo pedido y las disposiciones que se dicen vulneradas, motivo por el que las pretensiones no estaban llamadas a prosperar.

Sostuvo que ha desarrollado las acciones pertinentes para atender diferentes zonas afectadas por: el fenómeno climático, intervenciones inadecuadas, procesos de deforestación en zonas de protección, cambios de los usos del suelo, construcción de viviendas en zonas no aptas, desviación y estrangulamiento de cauces, construcción de rellenos, vertimiento de aguas servidas de manera directa a los cauces, desecho de asuras en laderas, entre otros, lo cual ha provocado el surgimiento de procesos erosivos en las



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

márgenes de las quebradas y la socavación de las mismas; de manera que, por lo anterior, a su juicio, adelantó las obras necesarias para solucionar esta problemática.

Señaló que la **CARDER** tiene la responsabilidad, de acuerdo con sus funciones, de ejecutar políticas, planes programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables, así como de dar cumplida y oportuna aplicación a las normas sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento conforme los lineamientos establecidos por el Ministerio; no obstante, a su juicio, lo anterior no se ha realizado respecto de la situación planteada en la demanda y, por el contrario, sí le atribuyeron obligaciones sin soporte geotécnico e hidrológico.

Puso de presente que las obras públicas solicitadas por el actor deben contar con respaldo presupuestal y de los planes de ordenamiento y desarrollo. Sin embargo, ello no es óbice para no amparar los derechos colectivos amenazados o conculcados, por lo que “[...] *enervaría la intervención del juez como ordenador de erogaciones públicas no contempladas en el presupuesto y en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, pero como se ha dicho, el presente caso no obedece a tal situación, en el entendido*





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

*que la acción no está encaminada a la protección de derechos e intereses colectivos, por la sencilla razón de que los mismos no están siendo conculcados por la Administración [...]”.*

Argumentó que la demanda no cumplía con las exigencias legales esenciales para la prosperidad de la acción popular, como lo es el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y los hechos, actos, acciones u omisiones que lo sustentan, la persona natural o jurídica o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o vulneración y las pruebas con las cuales se acredita la presunta amenaza o vulneración de los derechos colectivos, lo que evidencia la ausencia del nexo causal.

Indicó que debido a los fenómenos que se han presentado y que han aumentado los riesgos en su territorio, especialmente en zonas de quebrada, se orientaron recursos a la atención de diversas zonas afectadas; y que, a través del OMPADE, presentó desde el año 2009 el proyecto *“construcción de obras de estabilización y recuperación de áreas en el Municipio de Dosquebradas, zonas que en la actualidad requieren de intervención dentro de los procesos de mitigación de riesgos y recuperación de áreas inestables de dicho Municipio”* por valor de \$3.000.000.000, el cual fue aprobado por la



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Dirección de Gestión del Riesgo y que dio lugar al convenio núm.1005-01-536-2009 de 13 de noviembre de 2009 suscrito con el Fondo Nacional de Calamidades, representado por la Fiduciaria la Previsora S.A., la **CARDER** y el Municipio.

Aseguró que, además del anterior proyecto, el sector objeto de la acción popular es intervenido en virtud del contrato de prestación de servicios núm. 591 de 2011, cuyo objeto es el “control de inundaciones y descontaminación mediante limpieza de 2.000 metros lineales de la quebrada La Soledad en el Municipio de Dosquebradas”, por valor de \$22.895.000.

Arguyó, finalmente, que estaba gestionando ante la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la consecución de \$13.174.833.169,40, para el proyecto “construcción de obras de mitigación y recuperación en zonas afectadas por la ola invernal – Municipio de Dosquebradas”.

Por lo expuesto, propuso las excepciones que denominó “ausencia de violación o amenaza a los derechos invocados”, “inobservancia del principio procesal de la carga de la prueba” y “cualquier



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

excepción que se encuentre probada en el proceso y de la cual deba pronunciarse manera oficiosa en la sentencia”.

**I.4.5.- EL FONDO DE ADAPTACIÓN** propuso las siguientes excepciones:

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA»**. La sustentó en que el accionante no hizo referencia a que la problemática planteada le haya sido puesta en conocimiento y, que, por el contrario, de la demanda se evidenciaba que nunca se le informó, precisamente por tratarse de situaciones ajenas a sus competencias, debido que no se relacionan con las afectaciones que produjo el fenómeno de la niña en los años 2010-2011.

Puso de presente que las recomendaciones efectuadas por las autoridades locales en los informes técnicos estaban encaminadas a mitigar el riesgo que en la zona ha generado el deterioro constante de la ladera de la quebrada Agua Azul, por lo cual el único llamado a responder es el Municipio con el apoyo del Departamento.

Adujo que, de acuerdo con los informes aportados como pruebas, como los hechos objeto de la presente acción datan del año **2012** y



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

son producto de actividades antrópicas cuyo control le corresponde al Municipio, no estaba legitimada en la causa materialmente, pues los hechos no guardaban relación con el fenómeno de la niña 2010-2011, ni con la tercera fase de atención de las necesidades de la emergencia ocasionada por dicho fenómeno.

- **«EXCEPCIÓN GENÉRICA»**. Solicitó que se decrete de oficio cualquier excepción que sea advertida por el Juez o que resulte probada en el proceso.

Por último, pidió que se declarara la nulidad de lo actuado desde el auto admisorio de la demanda por falta de competencia, en atención a que el actor no acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en los artículos 144 y 161 del CPACA.

### **I.5. Coadyuvancia**

Por medio de escrito presentado el 16 de septiembre de 2013, el señor Javier Elías Arias Idarraga solicitó ser reconocido como coadyuvante dentro del presente proceso, cuya intervención fue admitida por el Tribunal en auto de 23 de octubre de 2013.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

## **I. 6. Pacto de cumplimiento**

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 1º de septiembre de 2016, la cual se declaró fallida por la inasistencia de la parte demandante y de la **CARDER**, así como por la ausencia de ánimo conciliatorio.

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

**El Tribunal**, en sentencia de 22 de marzo de 2019, accedió a las súplicas de la demanda, para lo cual adujo lo siguiente:

Consideró que del material probatorio aportado al proceso, se podía establecer la situación que presentaba la quebrada Agua Azul del Municipio y su incidencia en el talud derecho sobre el cual se encontraba construido el barrio Quintas del Bosque, conforme lo evidenciaron las visitas técnicas realizadas por la CARDER, la Corporación Departamental para la Prevención de Desastres, la Oficina de Atención y Prevención de Desastres del Municipio y la perito ingeniera ambiental.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Puso de manifiesto que los informes rendidos con ocasión de las visitas técnicas en mención coincidían en identificar como causa de la afectación progresiva del desprendimiento del talud, la extracción artesanal de material de arrastre de la fuente hídrica, cuya actividad generó el desvío del cauce, su encuentro con el costado derecho de la orilla de la quebrada y la erosión y desprendimiento de tierras de la parte alta del barranco, que se va quedando sin base debido a la socavación debajo del talud efectuada para obtener dicho material.

En ese orden de ideas, las causas que afectan los derechos colectivos de los habitantes de la mencionada unidad residencial son los siguientes:

“[...] (i) La extracción de material de arrastre por parte de los denominados areneros, (ii) la falta de reforestación de la zona de protección y (iii) el manejo indebido de aguas de alcantarillado y de escorrentía, que impactan la estabilidad del talud que une el asentamiento urbano con la quebrada Agua Azul. Adicionalmente, se evidencia un problema urbanístico en el Municipio de Dosquebradas, en cuanto pese a que el riesgo en el sector que interesa a este proceso fue establecido desde el año 2011, ha continuado la expedición de licencias de construcción por parte de la curaduría urbana, lo que configura omisión grave de las autoridades del municipio. [...]”.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Precisó que a pesar del tiempo que ha transcurrido desde las primeras peticiones elevadas por la comunidad de la urbanización Quintas del Bosque, año 2011, no se observaba una acción eficaz por parte de las autoridades accionadas que permitiera mitigar el socavamiento y desprendimiento del talud, conforme lo evidenció el informe pericial rendido en julio de 2018, en el que se acreditó el recrudecimiento de las circunstancias de riesgo por el aumento del deterioro del talud por socavación para extracción de material de arrastre, el desvío del cauce de la quebrada adyacente y la ausencia de protección forestal.

Lo anterior, a su juicio, daba cuenta de la afectación de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al medio ambiente sano.

Respecto de las autoridades competentes para atender la problemática expuesta y, por ende, garantizar el amparo de los derechos colectivos vulnerados, adujo lo siguiente:



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Se refirió a la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>15</sup>, en la que se estudiaron asuntos similares y se establecieron las competencias de los municipios y corporaciones autónomas regionales, como la **CARDER**, en el sentido de indicar que sí les corresponde ejecutar las medidas y acciones tendientes a mitigar el riesgo y, controlar y hacer respetar las normas urbanísticas y ambientales en su territorio.

Afirmó que teniendo en cuenta lo dicho por el Consejo de Estado, se observaba una problemática ambiental y una consecencial situación de riesgo de desastre para la comunidad del Municipio por el manejo inadecuado de las fuentes hídricas que cruzan el territorio, pues existía una omisión sistemática por parte del ente territorial y la **CARDER**, al permitir en el caso concreto: “[...] *la explotación ilegal de materiales de arrastre, que genera desvío de la quebrada Agua Azul, así como permitir la socavación de la base del talud sobre la margen derecha, que conllevaba el desprendimiento de la parte alta del mismo, con afectación de las viviendas que allí se encuentran construidas en la Urbanización Quintas del Bosque [...]*”.

---

<sup>15</sup> Las providencias usadas por el Tribunal fueron del Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia de 26 de julio de 2018, Exp., 66001-23-31-000-2011-00338-01; sentencia de 26 de julio de 2018, Exp., 66001-23-31-000-2014-00459-01.





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Con fundamento en lo anterior, respecto del **Municipio** adujo lo siguiente:

-. Señaló que el 9 de julio de 2013 la Coordinación Departamental para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres realizó una visita al lugar de los hechos, en la que estableció las condiciones y recomendaciones para afrontar la situación, por lo que quedó pendiente la ejecución de las obras necesarias por parte del **Municipio**.

-. Aseveró que aun cuando el ente territorial no presentó razones de defensa encaminadas a afirmar que no tenía competencia para asumir las acciones requeridas en la urbanización Quintas del Bosque, era necesario hacer referencia a las normas que lo obligaban a la protección de los derechos colectivos vulnerados, tales como las Leyes 715, 1523 y 388.

-. En cuanto a la actividad de extracción de material de arrastre, aseguró que los informes y el testimonio que obraban en el expediente eran indicativos de que existían títulos habilitantes desde cuando el Municipio era un corregimiento del Municipio de Santa Rosa de Cabal, por lo que se adoptaron medidas de



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

concertación y sustitución de la actividad económica; pese a ello, la extracción se asumió por otras personas de manera ilegal, lo que generó el riesgo a los habitantes de los predios aledaños a la quebrada Agua Azul.

-. En atención a la expedición de licencias urbanísticas por parte de la Curaduría del Municipio pese a la situación de riesgo de la zona objeto de la acción popular, estimó que era del caso ordenarle al **Municipio** la suspensión de cualquier actividad de construcción en la zona, hasta que el talud fuera adecuado y cesara la situación de riesgo por el indebido manejo de la quebrada Agua Azul.

-. En cuanto al argumento del Municipio referente a la carencia de recursos para la ejecución de las obras de mitigación, consideró que esta circunstancia no lo eximía del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y tampoco justificaba su actitud pasiva al desatender la situación de la urbanización Quintas del Bosque, la cual se venía presentando varios años atrás.

Precisó que lo anterior, aunado al hecho de que el **Municipio** no acreditó que existieran necesidades superiores a las aquí evidenciadas en las que se estuviese invirtiendo el patrimonio



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

público, pues se limitó a señalar que estaba a la espera de recursos del orden nacional, sin demostrar que sus recursos eran destinados a satisfacer necesidades más “urgentes”.

Respecto de la responsabilidad de la **CARDER** sostuvo:

-. Manifestó que aunque no es la llamada a la ejecución de obras civiles de mitigación del riesgo, las cuales son de competencia del **Municipio**, si tiene responsabilidad frente a la situación de riesgo que se ha generado debido a su pasividad durante años. Para el efecto, argumentó lo siguiente:

“[...] señala esta colegiatura que, conforme la normatividad que la misma entidad refiere y de acuerdo con las directrices jurisprudenciales que han quedado analizadas, queda de relieve que la Corporación Autónoma Regional de Risaralda sí está llamada a adoptar las medidas y acciones tendientes a mitigar el riesgo materia de proceso, y controlar y hacer respetar las normas urbanísticas y ambientales en el municipio de Dosquebradas como parte del territorio que constituye el ámbito de sus funciones, de tal manera que sí es la autoridad ambiental accionada la llamada a corregir, en ejercicio de la función de policía administrativa, las infracciones al medio ambiente como la extracción de material de arrastre y la deforestación de las zonas de protección de las corrientes hídricas, obligaciones a las cuales se han sustraído en el *sub examine*, por lo que se ha concurrido en la creación del riesgo, por incumplimiento de sus competencias legales. [...]”.

-. Argumentó que lo anterior descartaba la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por la **CARDER**, pues le asisten



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

funciones de autoridad de policía en materia ambiental para el control y seguimiento de las actividades de exploración de recursos naturales y otras funciones en coordinación con la entidad territorial, en el análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, conforme lo ordena el artículo 31 de la Ley 1523.

Por lo expuesto, declaró la violación y amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la preservación y restauración del medio ambiente, por la omisión del **Municipio** y de la **CARDER** en ejercer las acciones pertinentes en la ladera derecha de la quebrada Agua Azul, que afectaba la estabilidad del terreno sobre el cual se encuentra construida la urbanización Quintas del Bosque.

Ahora, en cuanto a la responsabilidad del **Ministerio**, el **Departamento** y el **Fondo de Adaptación**, consideró:

-. Sostuvo que, en atención a que los directos responsables de la vulneración de los derechos colectivos eran el **Municipio** y la **CARDER**, al Ministerio no le era imputable ninguna conducta objeto de reproche.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

-. Del **Fondo de Adaptación** indicó que si bien el fenómeno de la niña del año 2013 pudo dar lugar a la situación aquí planteada en esa anualidad lo cierto era que las pruebas indicaban que las circunstancias que afectaban el barrio Quintas del Bosque tuvieron su génesis en las situaciones descritas en precedencia, motivo por el que no había lugar a afirmar que a dicha entidad le asistía competencia en el asunto *sub examine*.

-. En cuanto al **Departamento**, indicó que carecía de responsabilidad directa en materia ambiental y de prevención del riesgo en el **Municipio**, para lo cual se refirió a la jurisprudencia del Consejo de Estado que así lo ha señalado.

En virtud de lo anterior, el Tribunal profirió las siguientes órdenes:

“[...] 1. DECLÁRASE PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA por pasiva, propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, el Departamento de Risaralda y el Fondo de Adaptación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

2. DECLÁRASE VULNERADOS LOS DERECHOS COLECTIVOS a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la preservación y restauración del medio ambiente, por las omisiones del municipio de Dosquebradas y la CARDER en el sector de la urbanización Quintas del Bosque y la quebrada Agua Azul, de conformidad con lo expresado en la parte considerativa de la presente providencia.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

3. ORDÉNASE LA PROTECCIÓN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la preservación y restauración del medio ambiente, para lo cual la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER y el Municipio de Dosquebradas deberán efectuar las siguientes actuaciones:

3.1. La Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, el plazo de un (1) mes deberá entregar a la Administración Municipal de Dosquebradas, los estudios técnicos para efectuar las obras de mitigación de riesgo para ser ejecutado en el talud de la urbanización Quintas de Bosque, que colinda con la quebrada Agua Azul del municipio de Dosquebradas.

3.2. Iniciar las actuaciones administrativas para determinar las infracciones ambientales por extracción de material de arrastre, por parte de los denominados areneros, en el sector de la quebrada Agua Azul colindante con la Urbanización Quintas del Bosque del Municipio de Dosquebradas.

3.3. Establecer y ejecutar en coordinación con el Alcalde Municipal de Dosquebradas, las actividades de reforestación y cuidado del talud derecho de la quebrada Agua Azul colindante con la Urbanización Quintas del Bosque de esa localidad.

3.3.1. El Municipio de Dosquebradas deberá ejecutar las obras de mitigación del riesgo de deslizamiento sobre el talud del margen derecho de la quebrada Agua Azul a la altura de la Urbanización Quintas del Bosque, en las condiciones técnicas y ambientales que fije la Corporación Autónoma Regional CARDER, para lo cual contará con un término de seis (6) meses, contados una vez recibida las especificaciones por parte de la CARDER.

3.3.2. En caso de ser necesario, deberá reubicar las familias cuyas viviendas se encuentren en situación de riesgo, para lo cual deberá en el término de un (1) mes efectuar un censo de la Urbanización Quintas del Bosque, para determinar las familias y personas que se encuentran más cerca del talud que colinda con la quebrada Agua Azul del municipio de Dosquebradas.

3.3.3. El Alcalde del municipio de Dosquebradas cumplirá de manera inmediata las obligaciones señaladas en el artículo 306 del Código de Minas, sobre la suspensión de la actividad que se ejerza sin título.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

3.3.4. Adelantar ante la empresa de Servicios Públicos Domiciliarios que tenga competencia en el sector de la Urbanización Quintas del Bosque, las medidas tendientes al manejo de aguas de escorrentía y alcantarillado, adecuando las redes necesarias para tal fin.

3.3.5. Ejecutar, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, las medidas de reforestación del talud de la quebrada Agua Azul en el sector de la Urbanización Quintas del Bosque del municipio de Dosquebradas.

3.3.6. Mientras se ejecutan las obras de mitigación del riesgo y se presenta el informe final de cumplimiento de este fallo, por parte del Comité de Verificación, el Municipio de Dosquebradas suspenderá cualquier actividad constructiva en el sector aledaño a la quebrada Agua Azul.

4. Compulsa copias de la presente sentencia a la Procuraduría Provincial de Pereira, para que se inicie la investigación disciplinara contra los Alcaldes del Municipio de Dosquebradas ante las omisiones señaladas en el artículo 306 del Código de Minas, de conformidad con la parte motiva de este proveído.

5. Se constituye el comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el demandante o quien haga sus veces en calidad de Personero Municipal de Dosquebradas, un delegado del municipio de Dosquebradas y de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, un representante de la Urbanización Quintas del Bosque, un delegado del Departamento de Risaralda, el Procurador Judicial No.38 de Asuntos Administrativos de la Ciudad de Pereira y el Procurador 28 Judicial II Ambiental y Agrario de Pereira y esta corporación judicial, de conformidad con lo considerado en esta sentencia.

6. Sin costas en esta instancia [...].”

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

**III. 1.- La CARDER** reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda relacionados con su falta de



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

competencia para realizar las actuaciones necesarias para eliminar el riesgo de los asentamientos incluidas las obras civiles y de infraestructura, lo cual le corresponde al ente territorial de conformidad con lo previsto en las Leyes 919 de 1989, 388, 136, 715 y 1523, pues solamente está obligado a brindar asesoría al Municipio y asistencia técnica en el ámbito de su competencia.

Afirmó que realizó visitas técnicas en la zona objeto de la acción, de las cuales se efectuaron los respectivos conceptos técnicos en los que se indicaron una serie de recomendaciones al Municipio que debían ser acatadas en la debida oportunidad, pese a ello, a la fecha de la presentación de los alegatos de conclusión, no se habían acogido, lo que hizo más gravosa la situación de la comunidad.

Argumentó que no era la llamada a cumplir la orden del Tribunal en la que se le requirió para que realizara los estudios técnicos con el fin de que el Municipio efectuara las obras de mitigación del riesgo recomendadas, pues aquellos difieren de los conceptos técnicos que contienen las acciones, medidas y recomendaciones requeridas por los entes territoriales encargados de la construcción de las obras. Al respecto indicó:





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

"[...] Ello es así, en razón a que los estudios técnicos son diferentes de los conceptos e informes técnicos; toda vez que los estudios a que hace alusión la providencia, son los requeridos para determinar las obras a ejecutar, tales como estudios de suelos, geotecnia, control de erosiones, análisis de estabilidad, estudios para manejos de aguas lluvias; los cuales por ser los requeridos para determinar el riesgo, NO SON COMPETENCIA DE LA CARDER. [...]"

Posteriormente, hizo referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado en la que se han estudiado las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y solicitó que sea revocado el fallo de primera instancia en su contra, pues éste desborda el ámbito de sus competencias legales.

Por último, aseveró que sí ha atendido la situación presentada en el lugar objeto de la acción, pero en el marco de sus funciones, a través del acompañamiento técnico y la emisión de conceptos.

**III.2. EL MUNICIPIO** interpuso su recurso de apelación en forma adhesiva, en el que indicó que se remitía a todos y cada uno de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y, además arguyó lo siguiente:

"[...] - El Municipio de Dosquebradas a través de repetidas campañas ha instado a los habitantes de las zonas aledañas a las quebradas objeto de discusión y que atraviesan el municipio, que no se deben arrojar basuras a esos causes, de no hacer uso inadecuado de las zonas de protección o sobre la deforestación de



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

las mismas, sobre la estrangulación del cauce, la consolidación de llenos, cambios del uso del suelo, de denunciar actividades que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales, entre muchas otras; así como ha llevado a cabo actividades que tienen como único fin la recuperación de las zonas de protección afectadas por la afluencia negativa de inescrupulosos, acudiendo a la construcción de farillones, estabilización de laderas, construcción de puentes y demás.

- Por parte de la entidad territorial se ha gestionado recursos para atender este tipo de necesidades, ante la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la consecución de recursos, el cual se encuentra registrado en la Dirección Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante oficio del 19 de marzo de 2013.

- Es a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) la entidad que le corresponde dentro del campo de sus funciones y su objeto contenidos en la Ley 99 de 1993, ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales favorables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- El Consejo de Estado en sentencia No.68001-23-15-000-2003-03115-01 (AP), Magistrado Ponente María Claudia Rojas Lasso de fecha 20 de mayo de 2010 ha indicado que la acción popular al tratarse de una acción de naturaleza preventiva, procede amparar los derechos colectivos cuando se demuestra amenaza. [...]

- No se configura ninguno de los presupuestos procesales de la acción ya que no hay violación a la Constitución o la Ley por acción u omisión, por cuanto se está actuando conforme a lo exigido por la normatividad vigente y no se ha violado o amenazado derecho o interés colectivo como impropriamente lo califican los actores. [...]

- La parte demandante no está dando cumplimiento al principio de la carga de la prueba, contenido en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, que dice que la carga de la prueba le corresponde al demandante, en el entendido que la carga procesal debe demostrar en qué forma el Municipio podría estar incurriendo en violación o amenaza de los intereses o derechos colectivos [...].”



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Con fundamento en lo anterior, pidió que se revoque la sentencia de primera instancia debido a que ha obrado de conformidad con las capacidades propias de su gestión, para lo cual ha destinado los recursos obtenidos a las distintas circunstancias de afectación ambiental presentadas en su territorio.

#### **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**VI.1. EL DEPARTAMENTO** afirmó que de las pruebas aportadas y practicadas se observaba que el daño, peligro o amenaza, así como la vulneración a los derechos colectivos fue ocasionada por personas que no se encuentran vinculadas a la presente acción, como lo es la constructora de la urbanización Quintas del Bosque y la Curaduría Urbana, la cual se encarga de otorgar las licencias.

Sostuvo que le asiste responsabilidad al Municipio por la falta de control, pues permitió la construcción de viviendas con violación del uso del suelo y no garantizó que se respetaran los retiros de quebradas establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Puso de presente que en el dictamen pericial se consignó que la mayoría de los inmuebles de la unidad residencial Quintas del Bosque tenía una distancia de retiro inferior a la permitida en el POT del Municipio y que el desprendimiento de los taludes obedece a la explotación indiscriminada de material de la quebrada Agua Azul realizada por mineros a cielo abierto en presencia de las autoridades locales, lo que ha generado el desvío de la quebrada.

Indicó que más allá de la responsabilidad que le pudiera ser atribuida, era necesario tener en cuenta que el hecho generador de la situación objeto de la presente acción, requiere la intervención activa y efectiva de las autoridades locales en contra de la actividad minera que se desarrolla en el lugar, teniendo en cuenta que es la fuente principal de los daños que ponen en peligro los derechos colectivos de la comunidad.

Manifestó que el 15 de junio de 2017 realizó una visita técnica al barrio Quintas del Bosque, a través de la Coordinación Departamental de Gestión del Riesgo, en la que se hizo un análisis de los antecedentes, descripción detallada de la problemática, el diagnóstico con registro fotográfico, las conclusiones y las recomendaciones, cuyo documento que fue puesto en conocimiento



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

del Municipio, la CARDER, la comunidad y el Director de la Dirección de Gestión del Riesgo -DIGER- de la Secretaría Municipal.

Con base en lo anterior, argumentó que se reforzaba la decisión adoptada por el Tribunal, pues se logró probar que las circunstancias que afectan el sector objeto de la demanda se originan en la omisión del Municipio y de la CARDER, al no tomar medidas concretas frente a la intervención del talud y de la quebrada, la falta de una zona forestal protectora adecuada y de un manejo correcto de los sistemas de alcantarillado y aguas de escorrentía.

Indicó que son a las autoridades ambientales a las que les competen funciones autónomas y de autoridad de policía en materia ambiental para el control y seguimiento de actividades de exploración de recursos y la imposición de las medidas de policía a que haya lugar.

En conclusión, pidió que se confirme la sentencia de primera instancia.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**VI.2. EL MUNICIPIO** afirmó que no era sujeto vulnerador de derechos e intereses colectivos, para lo cual reiteró los argumentos expuestos en su escrito de apelación adhesiva, referentes a las actuaciones que ha desplegado para mitigar el riesgo en la zona objeto de la presente acción popular; que la atención de la problemática es de competencia de la **CARDER**; y que no se cumplen los presupuestos para la procedencia de la acción, por lo que solicitó que se revoque la sentencia apelada.

**VI.3. EL FONDO DE ADAPTACIÓN** reiteró los argumentos expuestos en instancias procesales anteriores, en el sentido de afirmar que no vulneró los derechos colectivos alegados por la parte accionante; que no conocía de la problemática objeto de la acción, pues los hechos aquí ventilados datan de los años 2012 y 2013, esto es, con posterioridad al fenómeno de la niña, que inició a mediados de 2010 y terminó a finales de 2011; y que, por lo mismo, la problemática le es ajena, si se tiene en cuenta que se originó por factores distintos a dicho fenómeno, cuya atención le corresponde a las entidades condenadas en la sentencia de primera instancia.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Afirmó que si bien fue vinculado al proceso con la notificación del auto admisorio de la demanda, no está legitimado en la causa materialmente tal y como lo concluyó el Tribunal en el fallo apelado, pues no participó de las omisiones que enunció el actor popular como la causa eficiente de la demanda y tampoco tiene competencia funcional para adelantar las acciones que se reclaman.

**VI.4. La CARDER** reiteró lo expuesto a lo largo de sus intervenciones que refieren su falta de competencia para atender la problemática objeto de la acción popular en los términos ordenados por el Tribunal.

Afirmó que en la sentencia de primera instancia se desconoció que ha actuado en el marco de sus competencias conforme lo evidencian los conceptos núms. 1304 de 12 de junio de 2012 y 1326 de 6 de junio de 2013, los cuales muestran que cumplió con su función de asesoría y asistencia técnica, pues en ellos emitió su diagnóstico y las recomendaciones para la mitigación del riesgo de la comunidad accionante.

Insistió en que la orden dada por el Tribunal de realizar estudios, no se enmarca en sus funciones, pues lo que le corresponde es emitir conceptos técnicos que contienen las acciones, medidas y



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

recomendaciones requeridas por las entidades obligadas a la construcción de las obras para la mitigación del riesgo, los cuales ya habían sido expedidos.

Pidió que la condena impuesta en el numeral 3.1 de la sentencia sea revocada, pues se le impone una obligación que no hace parte de sus competencias, o en su defecto, sea modificada en el sentido de que se expida un concepto técnico actualizado.

Finalmente, se opuso a la prosperidad de la apelación adhesiva presentada por el **Municipio**, pues, a su juicio, está demostrado el riesgo al que está sometida la comunidad y que es el ente territorial el competente para adelantar las obras de mitigación y prevención del riesgo.

#### **V.- CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, teniendo en cuenta que está plenamente acreditada la situación de riesgo en la que se encuentran los habitantes de la urbanización Quintas del Bosque por su cercanía con la quebrada Agua Azul, tal y como lo evidencian las pruebas recaudadas, las cuales no dan lugar a dudas de que existe un peligro inminente de que se produzca un desastre en la unidad residencial por cuenta de





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

la inestabilidad del terreno generada por el cauce de la quebrada, ocasionado por la extracción no controlada de material de la fuente hídrica y la ausencia de obras que estabilicen el talud.

Afirmó que de acuerdo con las recomendaciones de los informes técnicos era urgente controlar la extracción de material de la quebrada Agua Azul, ejecutar obras de estabilización del talud, recuperar la franja protectora, conducir las aguas lluvias que caen directamente en la vía y suspender la explotación de minerales sin título inscrito y cualquier actividad constructiva, cuyas acciones corresponden a lo dispuesto por el Tribunal.

Puso de presente que las órdenes dadas al **Municipio** se ajustan a las competencias señaladas en los artículos 311 de la Constitución Política, 3º de la Ley 136 y 14 de la Ley 1523, ya que lo dispuesto no es más que el desarrollo de las competencias allí previstas, las cuales están orientadas a garantizar una eficiente prestación de los servicios públicos y la adopción de medidas necesarias para la gestión del riesgo.

Con relación a las órdenes impartidas a la **CARDER**, estimó que se ajustaban al papel de la entidad como integrante del Sistema



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Nacional de Gestión del Riesgo, pues está obligada a apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en todos los estudios de tipo ambiental que se requieran para definir, prevenir y reducir peligros como el aquí ventilado, el cual está estrechamente relacionado con los planes de ordenamiento de las cuencas, gestión ambiental, territorial y de desarrollo.

## **V.- 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 el amparo de sus derechos.

Conforme se advirtió en precedencia, los hechos que dieron origen a la presente acción son, en esencia, los siguientes: i) la



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

inestabilidad de la zona de protección de la margen derecha de la quebrada Agua Azul, donde están ubicadas las manzanas 6, 7 y 8 del barrio Quintas del Bosque del Municipio, lo que ha ocasionado el desplazamiento de la corona del talud por efectos del deslizamiento; ii) inestabilidad y socavación de las orillas de la fuente hídrica que pone en riesgo las viviendas de las manzanas 6 y 8 de la aludida unidad residencial; y iii) la omisión de las entidades accionadas de adoptar las medidas que se requieran para mitigar el riesgo.

La acción fue conocida en primera instancia por el **Tribunal** que, en sentencia de 22 de marzo de 2019, encontró demostrado que existe una afectación progresiva de desprendimiento del talud por causa de la extracción artesanal de material de arrastre de la quebrada Agua Azul, lo que generó el desvío del cauce y su encuentro con el costado derecho de la orilla de la quebrada; y la socavación por debajo del talud para la extracción de dicho material, situación que ha propiciado la erosión y el desprendimiento de tierras de la parte alta del barranco que, progresivamente, se queda sin base, cuya situación no ha sido atendida eficazmente por la **CARDER** y el **Municipio**, pese a los constantes llamados de la comunidad afectada.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Con fundamento en lo anterior, declaró la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al medio ambiente sano.

Inconforme con la anterior decisión, la **CARDER** interpuso recurso de apelación, en el que solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, pues estimó que es la entidad territorial la encargada de ejecutar las acciones necesarias para mitigar el riesgo de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo.

Lo anterior, en atención a que dentro de sus funciones no se encuentra la ejecución de obras civiles, ni de infraestructura, ni de ninguna índole, pues sólo le corresponde brindar asesoría y asistencia técnica, en el ámbito de su competencia. Adicionalmente, reiteró el hecho de que ha realizado visitas técnicas a la zona objeto de la presente acción, de las cuales efectuó los respectivos conceptos técnicos, en virtud de los cuales emitió las recomendaciones que debían ser adoptadas por el Municipio, sin que este las hubiese acogido, cuya omisión hizo más gravosa la situación.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Adicionalmente, precisó que su función era la de elaborar conceptos técnicos y no estudios técnicos como los ordenados por el Tribunal, los cuales implican una mayor complejidad y no son de su competencia, razón por la que solicitó la modificación de la orden de amparo en este aspecto.

Por su parte, el **MUNICIPIO** argumentó en el recurso de apelación presentado en forma adhesiva que por medio de repetidas campañas ha instado a los habitantes de las zonas aledañas a la quebrada para que no arrojen basura al cauce, no hagan uso inadecuado de la zona de protección de la misma, entre otras. Asimismo, que ha gestionado recursos para atender este tipo de necesidades ante la Dirección Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y que la CARDER es la competente para ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales favorables y dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales expedidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Además, arguyó que no se configuraba ninguno de los presupuestos procesales para la procedencia de la acción, pues no hubo vulneración ni de la Constitución ni de la Ley, por acción u omisión,



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

pues ha actuado conforme a lo exigido en las normas y no ha violado o amenazado derecho o interés colectivo alguno.

### **Problemas jurídicos**

Con fundamento en lo anterior, corresponde a la Sala determina:

i) Sí le asistió razón al Tribunal al declarar la vulneración de los derechos colectivos invocados por la parte accionante. ii) En caso de que la anterior respuesta sea afirmativa, se deberá determinar si aquél acertó al atribuirle la responsabilidad de la vulneración a la **CARDER** y al **Municipio**.

### **Caso concreto**

Para resolver el primer problema jurídico planteado, esto es, sí se vulneraron los derechos colectivos de la comunidad del barrio Quintas del Bosque del Municipio, la Sala se referirá al material probatorio obrante en el expediente y en esa medida, a los hechos probados, así:

-. Los Representantes de la Junta de Acción Comunal del barrio Quintas del Bosque, mediante escrito de 8 de noviembre de 2011 solicitaron a la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Desastres – ONPADE una visita para observar la quebrada Santa Isabel y verificar que, debido al cambio de curso de la misma, se había llevado una manzana completa de la unidad residencial y que otras estaban en peligro.

La anterior petición, fue contestada por medio de oficio SG-OMPADE 4283 de 22 de noviembre de 2011, en el que el Municipio manifestó que en la visita observó que la quebrada Santa Isabel, en el trayecto evaluado, presentaba cambios bruscos de dirección y sentido del caudal, lo que había provocado una aceleración en el centro de la curva y llevado consigo material de arrastre, el cual afectó la estabilidad del talud.

-. Posteriormente, la señora Patricia Bastidas Coral presentó petición el 29 de enero de 2012 ante el Curador Municipal, en la que solicitó que ordenara a quien correspondiera hiciera una visita y estudio del suelo de los lotes que están ubicados cerca de las quebradas Agua Azul y Santa Isabel, que rodean el barrio Quintas del Bosque, en atención a que se encontraban altamente amenazados por el desborde de dichas fuentes hídricas, y que se prohibiera la construcción en dichos terrenos por esta amenaza.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

La Petición que fue contestada por medio de oficio de 13 de febrero de 2012, en el sentido de indicar que no era la autoridad competente para atender la solicitud.

-. Nuevamente, la señora Patricia Bastidas Coral presentó petición, ante el Curador Municipal el 9 de marzo de 2012, en la que le requirió que se abstuviera de aprobar licencias de construcción de los lotes 1 a 19 de la manzana 6 del barrio Quintas del Bosque y que se detuviera la construcción de aquellos que se estaban adelantando de manera ilegal, por estar a menos de 11 metros de la quebrada y no tener licencia.

El Curador Urbano Dos del Municipio, por medio de oficio de 27 de marzo de 2012, contestó la anterior petición en los siguientes términos:

“[...] – Que no es posible para la Curaduría Urbana abstenerse de otorgar licencias en zonas urbanas ya urbanizadas, como es el caso de Quintas del Bosque, pues la documentación que reposa en nuestro archivo muestra según planimetría, que la urbanización cumplió con los retiros de suelos de protección y demás requeridos por la norma urbanística y ambiental; y a la fecha no existe pronunciamiento OFICIAL alguno al respecto que nos obligue a limitar o negar la expedición de licencias sobre dicha zona pues según la información existente los predios citados en su petición no se encuentran catalogados en zona de riesgo, ni ocupando suelos de protección ambiental.





Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

- De otra parte, se le informara que por competencia, a quien le corresponde detener las construcciones ilegales que se realicen en cualquier parte del territorio municipal, es a la Dirección Operativa de Control Físico adscrita a la Secretaría de Gobierno, quien es la delegada por el Alcalde Municipal para ejercer control urbano [...]”.

-. El Municipio realizó visita técnica a la urbanización Quintas del Bosque – zona de protección de quebrada frente a la manzana 6, el día 7 de mayo de 2012, en la que se pudo constatar lo siguiente:

**“[...] En la visita se pudo constatar el deslizamiento constante que ha venido sufriendo la margen derecha de la quebrada Aguazul, correspondiente a la zona de protección de la urbanización Quintas del Bosque, tratándose de un proceso erosivo y de socavación de la base de un talud de aproximadamente 15 metros de altura tomados desde la lámina de agua hasta la corona del talud, causado por el golpe continuo del flujo permanente de la quebrada, provocando el desprendimiento del talud y reduciendo la franja protectora contra las casas de la urbanización principalmente en la manzana 6 (el lote de terreno correspondiente a la manzana 7 proyectada en el urbanismo ya desapareció por efecto de la pérdida de terreno por deslizamientos).**

Se recomienda realizar una visita al sitio por funcionarios de la OMPADE y la CARDER acompañados de Geólogos para que estudien a fondo las causas del desvío del cauce de la quebrada hacia la margen derecha, así como la incidencia que pueden tener el retiro de material de río en forma artesanal por parte de los areneros en este sector [...]” (Negrilla de la Sala).

-. La CARDER emitió el concepto técnico núm. 1304 de 12 de junio de 2012, luego de la visita de valoración de riesgos de la quebrada Agua Azul en el sector del barrio Quintas del Bosque del Municipio, en el que consignó lo siguiente:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

## "[...] DESCRIPCIÓN

La visita se realizó el día 24 de mayo en un recorrido por ambos márgenes de quebrada Aguazul, en la cual se identifican meandros. Se aprecia erosión lateral de orillas en la margen derecha, la cual presenta afectaciones en las laderas, situación que genera inestabilidad de las mismas.

Adicionalmente se encontraron actividades que potencian la socavación de orillas.

- Es notoria la presencia de areneros que en sus labores generan "playas" para la recolección de material de arrastre de la quebrada, lo cual provoca cambios en la quebrada Aguazul. Se pudieron observar playas de arena por donde antes pasaba la quebrada, situación que genera que el caudal migre otros sectores aguas abajo, en este caso hacia la zona donde se encuentran ubicadas las viviendas, generando socavación de orillas e inestabilidad de laderas.

- En las viviendas del barrio Quintas del Bosque se encontró un manejo inadecuado de aguas lluvias que provienen de las cubiertas o techos, las cuales por medio de canales las entregan directamente a las vías, lo cual aumenta la saturación del suelo en el sector.

- Se encontró que las áreas forestales protectoras de la quebrada Aguazul, en algunos tramos, no están siendo conservadas con vegetación protectora, o con usos del suelo que no son compatibles, por ejemplo vías para el paso de volquetas que entran y salen por el material de arrastre (arena y grava).

- Según información de la misma comunidad, en el sector de la manzana 2 casa 3 se realiza una entrega de aguas, al parecer de un box coulvert, el cual genera turbulencia y remolinos en el sector de entrega. Este tipo movimiento (sic) podría también generar algún tipo de cambios en el flujo de la quebrada.

- Sobre el cauce de la quebrada Aguazul se encontraron obras civiles, tales como barreras transversales, realizadas con el fin de disminuir la fuerza hidráulica. Es necesario realizar obras complementarias para garantizar su funcionamiento.

## CONCLUSIONES

Existe afectación sobre el talud de la margen derecha de la quebrada Aguazul por la dinámica propia de la quebrada Aguazul, a lo cual se le suma la presencia de areneros que realizan cambios en el cauce para retener material de arrastre de la quebrada. Adicionalmente la ausencia de vegetación protectora



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

en las áreas forestales protectoras en algunos sectores de la quebrada y la saturación del terreno por el manejo y entrega inadecuada de las aguas de las cubiertas de los techos de las viviendas y las aguas de escorrentía de la vía.

En concordancia con la dinámica del cauce y sus dimensiones, se pueden requerir obras complementarias a las ya construidas para minimizar la velocidad y fuerza hidráulica de la quebrada en puntos críticos.

[...]

#### RECOMENDACIONES

Desde el punto de vista técnico, y en sentido general, se recomienda:

1. Sobre el tema de extracción de material de arrastre en la quebrada Aguazul en particular, y en todas las quebradas del municipio, la Administración Municipal de Dosquebradas se debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 306 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) [...]
2. La zona forestal protectora de la quebrada Aguazul debe ser demarcada para evitar usos del suelo no permitidos y de igual manera se debe implementar la siembra de vegetación protectora al lado de la quebrada que controlen los flujos de aguas lluvias y de escorrentía evitando infiltración, erosión, minimizando efectos de movimiento en masa o inestabilidad de la ladera sobre el cauce de la quebrada.
3. Se debe realizar el manejo adecuado de las aguas de las cubiertas de las viviendas y la entrega de las aguas de las vías de acceso en el barrio Quintas del Bosque-
4. Se deben realizar diseños y ejecutar obras complementarias para contrarrestar la socavación lateral en ambas márgenes de la quebrada Aguazul en el sector afectado. Para adelantar la intervención de cauces se debe tramitar el respectivo permiso ante la CARDER.
5. Se debe evaluar la existencia del box culvert referenciado por la comunidad ubicado en la manzana 2 casa 3 y su impacto sobre la dinámica del cauce [...].



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

-. La Curaduría Urbana Primera de Dosquebradas informó, por medio de oficio de 26 de junio de 2012<sup>16</sup>, sobre las licencias expedidas en la urbanización Quintas del Bosque, así:

- Licencia 000397, manzana 16 casa 3
- Licencia 000445, manzana 1 casa 9
- Licencia 000412, manzana 5 lote 24
- Licencia 000413, manzana 5 lote 26
- Licencia 000497, manzana 9 lote 19
- Licencia 000560, manzana 5 lote 25
- Licencia 000559, manzana 5 lote 23
- Licencia 000007, manzana 12 lote 9
- Radicación 66170-1-12-0044, manzana 4 lote 8
- Radicación 66170-1-12-0077, manzana 44 lote 4
- Radicación 66170-1-12-0138, manzana 14 lote 7
- Licencia 000591, manzana 3 lote 7
- Licencia 000466, manzana 5 lote 27
- Licencia 000619, manzana 4 lote 4
- Radicación 66170-1-12-0140, manzana 2 lote 14, en trámite.

---

<sup>16</sup> Oficio remitido a la Procuraduría General de la Nación, en el marco de la queja presentada por la señora Patricia Bastidas por la situación que se presentaba en la urbanización por la quebrada Agua Azul.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

-. El Director Operativo – Control Físico de la Secretaría de Gobierno del Municipio, mediante oficio SG-CF-0594-211 de 31 de enero de 2013, puso de presente que el 30 de enero de ese año había realizado una reunión para tratar varias situaciones problemáticas que se presentaban en el Municipio, de lo que se destaca lo siguiente:

“[...] La urbanización Quintas del Bosque ha sufrido problemas de estabilidad en la zona de protección de quebrada aledaña a las manzanas No. 6, 7 y 8, desplazándose la corona del talud para efectos del deslizamiento de la ladera, llegando hasta el punto que la manzana No. 7 (proyectada en el urbanismo inicial pero sin construcciones desarrolladas) ya no es construible y algunos lotes de las manzanas No 6 y 8 quedan afectados por la pérdida de la zona de protección de quebrada, teniendo en cuenta que el retiro mínimo para desarrollar construcciones allí es de 20 metros de acuerdo al plan de ordenamiento territorial.

**Con respecto a los problemas geotécnicos del talud en la zona de protección de quebrada de la urbanización Quintas del Bosque, ya son de pleno conocimiento de los entes de la Administración Municipal que tienen competencia en esta problemática, así como la autoridad ambiental CARDER, sin embargo existe gran preocupación de la comunidad del sector por el otorgamiento de licencias de construcción en las manzanas afectadas por parte de las curadurías urbanas, basados en levantamientos planímetros desactualizados que ya no corresponden a la realidad actual del municipio [...]**” (Negrilla de la Sala).

-. El Alcalde del Municipio presentó a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, por medio de oficio de 19 de marzo de 2013, un consolidado de necesidades para la reducción del riesgo en el ente territorial, por medio del proyecto



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

“construcción de obras de mitigación y recuperación en zonas afectadas por la ola invernal – Municipio de Dosquebradas”.

-. El Municipio, mediante oficio núm. SGM-1989-2010 de 27 de mayo de 2013, le comunicó a la señora Patricia Bastidas Coral, que había prohibido cualquier clase de construcción en el área afectada del barrio Quintas del Bosque y que tenía programado para los areneros posibles soluciones que redundaran en beneficio de la comunidad en general, además de permitir un saneamiento y manejo de los caudales hídricos de la ciudad.

-. La **CARDER** realizó un informe de control y seguimiento el 6 de junio de 2013, en el que describió la situación de la urbanización objeto de la presente acción popular, así:

“[...] En labores de seguimiento y control, profesionales de apoyo de la entidad adscritos a la Subdirección de Gestión Ambiental Sectorial – SGAS, asignados a la cuenca Otún, La Vieja, San Francisco, revisaron información sobre Urbanización Quintas del Bosque, archivada en el expediente No 479, de acuerdo con copia de oficio numero SG-CF-0594-2011 de 31 de enero de 2013, suscrito por el Director Operativo – Control Físico de la Secretaria de Gobierno de Dosquebradas, recibido en la Subdirección de Gestión Ambiental Sectorial y relacionado con “otorgamiento de licencias – Urbanización Quintas del Bosque”.

Posteriormente se realiza visita técnica el 29 de mayo de 2013, siendo las 10:30 AM, a la Urbanización Quintas del Bosque jurisdicción del Municipio de Dosquebradas, la visita fue atendida por el señor Jorge Ramírez [...] propietario de la casa 19 de la



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

manzana 8, de la Urbanización Quintas del Bosque, encontrando lo siguiente:

Se evidencia que efectivamente la **manzana 7**, no ha sido construida, como lo reglamentó la CARDER mediante la resolución No.059 del 21 de enero de 2000; se encontró que la manzana 6 prácticamente construida con coordenadas planas de gauss [...] está a una **distancia de 24 metros de retiro del talud de la quebrada Agua Azul.**

Se georeferenció un segundo punto frente al **lotes (sic) 6 y 7 de manzana 6**, los cuales no están construidos, pero se supone que se va a construir porque se observan hilos para trazado, dentro de la misma, con coordenadas planas de gauss, [...] la cual se encuentra a **24 metros de retiro desde el talud al paramento (sic) de las casas.** Es conveniente tener en cuenta que los lotes 17 a 32 de esta manzana se encuentran parcialmente construidos.

Se georeferenció otro punto en la **casa 11 de la manzana 6 ya construida**, con coordenadas planas gauss [...] encontrando que la distancia de retiro del talud de la quebrada Aguazul al borde de la casa es de **14,50 metros.**

Luego nos ubicamos frente a la **casa 17 de la manzana 8**, con coordenadas planas de gauss [...] última construida de esta manzana y se encuentra a una distancia de retiro de **19.5 metros del talud** de la quebrada Aguazul.

El señor Jorge Ramírez, informa que están para la venta 2 lotes contiguos a la casa 17 de la manzana 8, que varias personas han ido a ver los lotes, estos lotes quedarían a una distancia que no cumple la distancia de retiro del afluente a la vivienda hasta la casa 17 de la manzana 8, esta es inferior a 20 metros según lo establecido por el POT, del municipio de Dosquebradas.

En la parte superior se han plantado especies frutales y maderables como: Guayabo agrio, sauco, gualanday, araucaria, eucalipto, cachimbo, yarumo, tambor, leucaena, guamo sanfareño, arapán, aguacate, guanábano, guayacán lila.

**Se observa que existe socavación de la orilla de la quebrada Aguazul e inestabilidad del talud, lo que coloca en riesgo tanto las viviendas construidas como las proyectadas.**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

#### CONCLUSIONES:

Se corrobora la situación descrita por parte del director Operativo – Control Físico de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Dosquebradas, en cuanto a la “Urbanización Quintas del Bosque ha sufrido problemas de estabilidad en la zona de protección de la quebrada aledaña a las manzanas 6,7 y 8, desplazándose la corona del talud por efectos de deslizamiento de la ladera, llegando hasta el punto que la manzana 7 (proyectada en el urbanismo inicial pero sin construcciones desarrolladas) ya no es construable y algunos lotes de las manzanas No. 6 y 8 quedan afectados por la pérdida de la zona de protección de la quebrada, teniendo en cuenta que el retiro mínimo para desarrollar construcciones allí es de 20 metros de acuerdo al plan de ordenamiento territorial.

**Se observa inestabilidad del talud y socavación de la quebrada Agua Azul, lo que genera alto riesgo para las viviendas de las manzanas 6 y 8.**

Según el P.O.T. del municipio de Dosquebradas reglamenta que la distancia de retiro debe ser de 20 metros a partir del cauce, lo que requiere a partir del momento por parte del promotor del proyecto Urbanización Quintas del Bosque, es el replanteamiento del mismo teniendo en cuenta la grave situación allí presentada, y el diseño y construcción de obras de protección de orillares tendientes a la estabilización del área, para lo cual deberá presentarlo ante la corporación para la obtención de los permisos y/o autorizaciones de carácter ambiental [...]” (Negrilla de la Sala).

-. A través de oficio de 7 de junio de 2013, el Subdirector de Gestión Ambiental Sectorial de la **CARDER** le informó al Director Operativo – Control Físico de la misma entidad, que se había recibido un oficio en el que se indicó lo siguiente:

“[...] La Urbanización Quintas del Bosque ha sufrido problemas de estabilidad en la zona de protección de la quebrada aledaña a las manzanas 6, 7 y 8, desplazándose la corona del talud por efectos de deslizamiento de la ladera, llegando hasta el punto que la manzana 7 (proyectada en el urbanismo inicial pero sin





Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

construcciones desarrolladas) ya no es construible y algunos lotes de las manzanas No.6 y 8 quedan afectados por la pérdida de la zona de protección de la quebrada, teniendo en cuenta que el retiro mínimo para desarrollar construcciones allí es de 20 metros de acuerdo al plan de ordenamiento territorial [...]”.

-. Por su parte, la Gobernación de Risaralda – Secretaría de Salud elaboró el informe Técnico ICSG Núm.02-13 de 9 de julio de 2013, del que se destaca:

“[...] DIAGNÓSTICO

**Parte de las viviendas de la urbanización Quintas del Bosque, están construidas cerca al escarpe de las quebradas Santa Isabel y Dosquebradas, los cuales retroceden por efectos de la socavación o erosión fluvial, que para el caso es natural y antrópica por la práctica de explotación de arena, dejando las viviendas en evidente riesgo.**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- En las laderas hacia ambas quebradas se vienen presentando movimientos en masa diferenciales, producidos por la socavación y erosión de las riveras, es evidente el retroceso de la línea de la corona en algunos sitios, por tanto hoy existen viviendas y lotes privados muy cerca a los escarpes, algunos semi construidos.
- La falta de un manejo adecuado de las aguas lluvias y de escorrentía, principalmente en las vías y taludes han contribuido a los procesos erosivos superficiales.
- El descole de alcantarillados, sin ninguna estructura de disipación, a las quebradas, también han acentuado el problema de socavación.

Recomendaciones:

- Realizar estudios de suelos y geotécnicos en las cuencas para determinar el perímetro máximo en el que pueden ubicarse viviendas en lotes existentes, al igual que la construcción de zanjas de coronación, canales conductuales, defensas rivereñas, protecciones para la profundización de los causes, etc.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

- Requerir a la Curaduría Urbana para que tome cartas en el asunto, restringiendo por ahora la construcción de viviendas hacia las quebradas, hasta tanto se cuente con las obras de mitigación descritas arriba y pueda tomarse una decisión de fondo al respecto.
- Informar a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y a la Alcaldía de Dosquebradas, para que igualmente tomen medidas tales como restricción de explotación minera, realización adecuada de la entrega de alcantarillado, restricción de la botada de escombros y basura sobre los taludes hacia las quebradas, intensificar las inspecciones de control físico, pavimentación de vías.
- Mantener el programa desarrollado por la comunidad de revegetalización aunado a las recomendaciones que se debe dar el estudio primero.
- Socializar el tema con la comunidad afectada sea habitante o no de la Unidad Residencial [...]”.

-. En oficio SG-OMPADE 3935 de 14 de septiembre de 2015 el OMPADE informó que, conforme lo establecido en conjunto con la **CARDER**, la manzana 6 del barrio Quintas del Bosque no es apta para el desarrollo urbanístico por encontrarse sobre la zona protectora de la quebrada Dosquebradas y que se debían respetar los 15 metros de retiro.

-. Por medio de escrito de 5 de febrero de 2016, la señora Claudia Graciela Arenas López, en su calidad de Presidenta de la Junta de Acción Comunal del Barrio Quintas del Bosque, solicitó a la **CARDER** que estudiara la situación de riesgo que se presentaba en el sector por la quebrada Agua Azul, que se dispusiera de lo necesario para llevar a cabo las obras necesarias para la



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

construcción de un muro de contención y que se les comunicara de los estudios previos de dicha obra para efectuar la respectiva veeduría.

-. El **DIGER**, por medio de oficio DA-DIGER-200-558 de 26 de abril de 2016, informó que los lotes de la manzana 6 del barro Quintas del Bosque tenían restricción de construcción por problemas de la quebrada Agua Azul, de acuerdo con un concepto emitido por la **CARDER**.

-. El Departamento a través del Proceso de Gestión Directiva – Subproceso de Gestión del Riesgo, presentó informe final de la visita técnica efectuada el 15 de junio de 2017 en el barrio Quintas del Bosque del Municipio, del que se advierte lo siguiente:

#### “[...] IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La quebrada Aguazul drenaje fluvial que circula por la parte posterior del barrio Quintas del Bosque, está afectado de manera directa la estabilidad del margen donde se encuentra ubicado el barrio en mención. **Las corrientes de agua poseen un comportamiento complejo y sobre todo dinámico, los drenajes son solo parte de un sistema, la cuenca, la geología, el clima, la vegetación entre otros son factores determinantes de su comportamiento. Si se construyen obras en un río o quebrada estamos cumplimiento un objetivo, algo bueno según nuestro criterio, pero al mismo tiempo podemos generar efectos negativos con esto, por eso antes de que el hombre entre a realizar cualquier modificación en los elementos que conforman la superficie**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**terrestre se requiere la capacidad para predecir la dinámica del sistema.**

**A través del tiempo los afluentes pueden cambiar su dinámica y además sus caudales suelen presentar comportamiento muy asociados con los factores climáticos es por esta razón que muchos de ellos suelen aumentar sus caudales cuando hay temporadas invernales grandes con precipitaciones muy altas. Los procesos de urbanización de microcuencas aceleran altamente los procesos de degradación de los márgenes de los afluentes, las diversas intervenciones del hombre tales como cortes, rellenos, deforestación, concentración de aguas lluvias y servidas determinan en buena parte la ocurrencia de movimientos de masas o procesos erosivos.** Uno de los factores más importantes en el desequilibrio de los afluentes son los cambios hidrológicos debido al proceso de urbanización y la deforestación de la cuenta, la construcción de estructuras dentro del cauce y los vertimientos de aguas servidas.

Se observó que hay personas realizando explotación de materiales de arrastre en la quebrada, la extracción de arenas o gravas de ríos en forma excesiva causa la degradación de los lechos.

## V. DIAGNÓSTICO

Sobre la quebrada Aguazul se encontró información en Diagnostico de Riesgos de Dosquebradas generado por CARDER. [...] **Según lo observado en el talud expuesto esta área está constituido por material inconsolidado fácilmente erosionable.**

En el sector de la quebrada Aguazul se evidenció un proceso relacionado con erosión fluvial por socavación de fondo y socavación lateral de las orillas, que está afectando gravemente la estabilidad del margen que corresponde al predio del barrio Quintas del Bosque, por ende, todo lo que se encuentre construido sobre este, los lechos y los cauces naturales están sujetos a procesos de erosión cuando circula por ellos un determinado caudal de flujo, la magnitud y el tipo de erosión que se produce en un tramo de un cauce natural viene definida por las características del cauce y las condiciones medio ambientales del lugar, únicas para cada situación. La magnitud del caudal de flujo es proporcional a la magnitud de la erosión en los márgenes del cauce, la resistencia a la erosión de los márgenes del cauce esta



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

muy relacionada con las características de los materiales que constituyen los mismos, los materiales se pueden clasificar en cohesivos, no cohesivos y estratificados. Las inestabilidades del lecho de un cauce se manifiestan a lo largo de procesos de elevación y socavación del mismo, la socavación del lecho afecta indirectamente la erosión de los márgenes debido a la pérdida de soporte lo que se traduce en una mayor probabilidad de fallo por erosión.

El movimiento del agua que circula por el cauce de una corriente de agua produce el desprendimiento de los materiales que conforman su perímetro mojado, se puede dar entonces la erosión lateral que amplía su ancho y aumenta la altura de los taludes, o la profundización del cauce. La erosión en ambos casos depende de las características geotécnicas de materiales del fondo y los taludes, su geometría, pendiente y características del flujo del agua. La erosión se inicia con el desprendimiento de las partículas en el perímetro del cauce por acción de la fuerza tractiva.

[...] **En la quebrada se observó un factor adicional que probablemente está contribuyendo con el proceso de erosión en la afluente, y es la extracción de materiales de arrastre que actualmente se está dando por parte de personas particulares y que de alguna manera están alterando la naturaleza del flujo.** La determinación de la cantidad de material que se extrae de un río requiere información hidrológica e hidráulica. Esta información se usa para determinar la cantidad de arena o grava que se puede remover de un área sin causar erosión o degradación indebida, ya sea en el sitio o en un lugar cercano, aguas arriba o aguas abajo. **La extracción en gran escala de materiales de cauces aluviales, la explotación de materiales y dragado debajo del fondo del cauce y la alteración de la forma y sección del canal lleva a impactos tales como la erosión del lecho y bancos, aumento de la pendiente longitudinal del cauce, y cambios en la morfología del canal.** Estos impactos pueden causar: el colapso de los bancos, la pérdida de terrenos adyacentes a los bancos, erosión aguas arriba debido a aumentos en la pendiente del canal y cambios asociados a la velocidad de flujo, erosión aguas abajo debido a una mayor capacidad de transporte de la corriente, cambios en los patrones de deposición aguas abajo, y cambios en el lecho y tipos de hábitat.

[...] en la inspección visual se pudo constatar que hay predios cercanos a uno de los márgenes que está presentando



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

desprendimiento lateral e inestabilidad, evidenciado en el talud expuesto y en pequeños deslizamientos, lo que expone a algunas viviendas a un riesgo geotécnico, por lo cual es necesario atender de manera efectiva esta problemática.

[...]

## VII. CONCLUSIONES

1. La erosión fluvial profundiza el fondo de los cauces naturales, bisecando el terreno y eliminando soporte en la base de las laderas, lo cual puede promover deslizamientos.
2. El proceso de inestabilidad lateral de una corriente depende de sus características hidráulicas, morfológicas y de sedimentos, así como de la geología, la vegetación y el uso del suelo de las orillas.
3. La erosión en los bordes del cauce puede llegar a provocar pérdidas de anchos efectivos de patios y predios, y el material aluvial presente en la zona puede ser susceptible a ser lavado y removido con mayor facilidad.
4. A lo largo del perfil longitudinal de un cauce se presentan fenómenos naturales que pueden modificar su canal.
5. **Se debe tener presente que las condiciones climáticas pueden causar un crecimiento en el caudal de la quebrada Aguazul, y las medidas de mitigación de riesgo y de control de márgenes hasta el día de la inspección resulta insuficientes, si bien hasta el momento el problema mayor es la erosión lateral, se debe contemplar la posibilidad de un repentino cambio en el comportamiento del afluente desencadenando pérdidas materiales grandes.**
6. Es fundamental que las cuencas cuenten con un espacio fluvial para el curso de los afluentes y la dinámica natural de estos; reduciendo así el riesgo por inundaciones, socavaciones y otros; el desequilibrio geomorfológico causa graves daños y por más que se intente mitigar terminará afectando directa o indirectamente algún terreno importante.
7. La morfología de un cauce natural, debido a la ubicación de obras o a la ocurrencia de un evento hidrológico, varía con el fin de mantener su equilibrio. Así la socavación constituye un fenómeno importante a considerar en el diseño hidráulico y estructural de los elementos de apoyo que conforman obras hechas por el hombre.
8. **La erosión puede ser causada por agentes naturales y humanos, entre los agentes naturales se puede incluir el agua de escorrentía, aguas subterráneas, olas, corrientes y viento. La erosión por agentes humanos incluye cualquier actividad que permita el incremento de la velocidad del**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**agua, especialmente en taludes sin protección como tala de árboles o modificaciones de la topografía.**

9. La erosión puede causar la pérdida de soporte de fundación de estructuras, pavimentos, rellenos y otras obras de ingeniería. En terrenos montañosos, incrementa la incidencia de taludes inestables y puede resultar en la pérdida de vías o estructuras.

10. La explotación de materiales de arrastre de forma desordenada afecta gravemente la naturaleza del afluente y el curso normal de la corriente, por ende, se potencializan los procesos de erosión fluvial, afectando la comunidad aledaña a sus márgenes.

**11. El barrio Quintas del Bosque no presenta en la actualidad un sistema apropiado para el manejo de aguas superficiales, lo que está agregando un factor adicional a la inestabilidad del terreno.**

#### VIII. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda de carácter urgente realizar una medida de señalización preventiva en el punto del talud afectado por el proceso de desprendimiento, teniendo presente que cualquier habitante del sector puede caerse y en especial los niños debido a que estos no tienen la capacidad racional para identificar riesgos.

2. Como medida preventiva se recomienda a los habitantes del sector realizar monitoreos visuales constantemente con el fin de identificar posibles eventos de movimientos en masa, también estar atentos de agrietamientos en algún sector diferente de la zona, así mismo de la infraestructura, especialmente en épocas de alta pluviosidad, en caso de observar cualquier cambio se debe reportar inmediatamente a la entidad correspondiente.

3. Realizar a corto plazo las obras geotécnicas necesarias que ayuden a la mitigación del riesgo y mejoren la estabilidad de los taludes afectados, además de obras para el control de la erosión fluvial que afecta la zona.

4. Las obras de estabilización deben ser realizadas por el personal idóneo en este tipo de problemática teniendo presente que no entender las dificultades, el mecanismo y las cuales de un proceso de inestabilidad es dar un inicio incierto, que lleva a una posible solución poco práctica.

5. La acción erosiva de las corrientes es más pronunciada en la base de los taludes, de ahí que la defensa en estos sitios tendrá que ser más sólida que en las partes altas. Se pueden utilizar obras de protección lateral como enrocada, gaviones, cajones de piedra, colchacreto o sacos de suelo – cemento, entre otras. Cabe anotar que siempre que se realice cualquier obra debe ser bajo la supervisión de un experto.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

6. Se recomienda a las autoridades ambientales de Risaralda realizar un programa de aprovechamiento sostenible de los materiales de construcción, con el fin de identificar, solucionar y monitorear pasivos ambientales generados especialmente por la extracción de materiales de arrastre, como este el caso con la quebrada Aguazul. Controlar las áreas más afectadas en este proceso y que estén generando conflictos con la población [...]” (Negrilla de la Sala).

-. La señora Patricia Bastidas Coral presentó una petición el 15 de noviembre de 2017 ante el Municipio, en la que solicitó que se tomaran las medidas efectivas, necesarias e inmediatas para prevenir una catástrofe de grandes magnitudes que afectaría a varias familias del barrio Quintas del Bosque y otros.

-. El Curador Urbano 2 del Municipio, a través de oficio de 5 de julio de 2018, relacionó las licencias de construcción para los predios ubicados en las manzanas 6 y 8 del barrio Quintas del Bosque, así:

DIRECCION	No. LICENCIA	FECHA
Mz 6 Cs 29	003115	22/06/01
Mz 6 Cs 32	004701	01/11/06
Mz 6 Cs 24	000145	03/08/17
Mz 6 Cs 21	006003	29/05/15
Mz 6 Cs 31	004827	04/10/07
Mz 8 Cs 2	003119	22/06/01
Mz 8 Cs 25	003116	22/06/01
Mz 8 Cs 23	006081	11/02/16

Y Licencia de Construcción No.003886 de Mayo 07 de 2.003:

MANZANA	CASAS
6	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27,28,30,31
8	1,3,4,5,7,8,9,10,11,12,14,20,21,22,26,27,28 Y 29





Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

-. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental realizó el informe de acciones desplegadas por el Municipio en relación con la actividad de minería de subsistencia, de fecha 16 de julio de 2018, del cual se resalta lo siguiente:

"[...] el plan de desarrollo municipal 2016 - 2019, contempla dentro de sus metas una en particular, destinada a lograr el objetivo planteado por esta administración municipal, la cual consiste en: "3.34.1.468. Formular e implementar un plan de reconversión de actividad económica para los areneros del Municipio".

En desarrollo de dicha meta de gobierno, hemos aunado esfuerzos con la Gobernación del Risaralda y el Ministerio de Minas y Energía, en la implementación de actividades de reconversión de la actividad minera en el Municipio de Dosquebradas.

[...] Específicamente a la fecha se han ejecutado las siguientes actividades relacionadas con el proceso de reconversión de la actividad minera con los areneros del municipio de Dosquebradas, como se dijo en concurso con la Gobernación de Risaralda y el acompañamiento del Ministerio de Minas y Energía:

- Caracterización de la población. La Alcaldía Municipal procedió a levantar una base inicial con los areneros que decidieron acogerse al proceso de reconversión laboral, recopilando datos sobre edad del arenero, tiempo de actividad, lugar donde habitualmente realiza la actividad, formación, e igualmente inclinación hacia una actividad diferente a la minera.
- Capacitación para la empleabilidad con el apoyo del Sena y en responsabilidad ambiental.
- Se están generando ideas de proyectos teniendo en cuenta las potencialidades de la población luego de formular un plan de negocios que cumpla con las expectativas de los integrantes del sindicato de balasteros de Dosquebradas.
- Todos los areneros que decidieron acogerse al plan de reconversión laboral fueron inscritos en la página del SI MINERO, del Ministerio de Minas y Energía.
- Se elaboró un cronograma de actividades con los areneros de Dosquebradas, según el cual, el día 27 de febrero el Ministerio de Minas se ofreció capacitación en el SI MINERO.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

- El jueves 01 de marzo se programó capacitación a los areneros del Municipio de Dosquebradas sobre responsabilidad ambiental. [...]
- En dicho evento igualmente los areneros suscribieron compromiso en el cual se someten a cumplir con los volúmenes de extracción de minerales de arrastre permitidos para la actividad de minería de subsistencia en el Decreto 1102 de 2017.
- Actualmente se tienen registrados 57 mineros de subsistencia del Municipio de Dosquebradas, en el SI MINERO.
- La Gobernación del Risaralda ha gestionado el Convenio CGC 232 suscrito entre el SENA y MINMINAS para la asistencia a los mineros de subsistencia en buenas prácticas a nivel ambiental y empleabilidad. De este convenio se benefician los mineros de la región, en particular de los 57 mineros que se encuentran inscritos en el SI MINERO, 49 de aquellos fueron certificados por el SENA, en buenas prácticas de empleabilidad.
- De igual forma se han generado algunas ideas de proyecto, teniendo en cuenta las potencialidades de la población para formular un plan de negocios que cumpla con las expectativas de los integrantes del Sindicato de Balasteros de Dosquebradas y en el que la reconversión sea sustentable en el tiempo, en términos económicos sociales y ambientales, actualmente en etapa de formulación de planes de negocios.
- De otra parte, se ha logrado la celebración del Convenio GGC 522 de 2017, suscrito entre la Universidad de Caldas y MINMINAS, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, económicos y financieros para apoyar los mineros de subsistencia en la formulación y estructuración de proyectos productivos para la reconversión de la actividad minera. A la fecha se han realizado actividades de diagnóstico socioeconómico y se está en la formulación de los proyectos en el municipio de Dosquebradas [...].”

-. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental del Municipio, a través del oficio SDAGA-310-886, reiteró lo dicho en el informe antes señalado y, además, indicó que debido a que la actividad de los areneros se encuentra registrada en el perímetro urbano del Municipio, estas personas no podrían obtener ningún título minero para formalizarse.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Sostuvo que los responsables de la actividad eran la **CARDER**, la Agencia Nacional de Minería, Policía Metropolitana y Ambiental y el Municipio.

-. Dictamen pericial rendido por la perito, María del Rosario Arango Espitia, ingeniera ambiental, con el objeto de determinar el peligro en que se encontraba la manzana 6 del barrio Quintas del Bosque del Municipio y verificar el mal manejo e intervención antrópica de la zona forestal protectora de la quebrada Agua Azul, de fecha 21 de agosto de 2018 y del cual se resalta:

"[...] – Visita a la manzana 6 lotes 1 a 16 de la manzana 8 en los lotes colindantes con la quebrada Aguazul con el fin de verificar el peligro en que se encuentra por la socavación de dicha quebrada.

[...] La manzana 06 tiene construidas las siguientes viviendas

CASA/LOTE NÚMERO	NÚMERO DE PISOS	No. LICENCIA	FECHA	DISTANCIA DESDE LA PARTE POSTERIOR DE LA CASA AL TALUD DE LA QUEBRADA AGUA AZUL (m)
32	2	004701	07/11/06	32
31	2	004827	04/10/07	32
30	3	003886	07/05/03	32
29	2	003115	22/06/01	26
28	2	003886	07/05/03	26
LOTE 27		003886	07/05/03	
26	3	003886	07/05/03	20
LOTE 25		003886	07/05/03	
24	3	000145	03/08/17	20
23	2	003886	07/05/03	20
22	2	003886	07/05/03	20
21	3	006003	29/05/15	20
LOTE 20		003886	07/05/03	



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

19	3	003886	07/05/03	20
LOTE 18		003886	07/05/03	
17	2	003886	07/05/03	20

Se aclara que la distancia que se referencia, desde la parte posterior de las casas construidas, comenzando en la casa número 17 hasta la casa número 32 de la manzana 6 Quintas del Bosque incluye el área de terreno de los lotes que estaban proyectados para construir las casas desde la casa número 1 hasta la casa número 16 colindantes con la Quebrada Agua Azul.

[...] Descontando el área de terreno de los lotes 01 al 16 colindantes con la quebrada agua azul, la distancia de retiro queda así:

CASA/LOTE NÚMERO	LOTE/CASA NÚMERO (área de terreno: 8.40fondo x 5.10 frente)	DISTANCIA DE RETIRO (m) AL TALUD DE LA QUEBRADA AGUAZUL DE LOS LOTES DESDE EL NÚMERO 1 AL 16 PROYECTADOS PARA LA MANZANA No 6 TENIENDO EN CUENTA EL ÁREA DEL TERRENO
32	1	24
31	2	24
30	3	24
29	4	18
28	5	18
LOTE 27	6	
26	7	12
LOTE 25	8	
24	9	12
23	10	12
22	CASA 11	13
21	12	12
LOTE 20	13	
19	14	12
LOTE 18	15	
17	16	12

La manzana 06 colindantes con la quebrada agua Azul solo está construida la casa número 11; a folio 25 el concepto técnico 1326 de la CARDER con fecha junio 06 de 2013, página 02 párrafo 4 cita "se geo referenció otro punto de la casa 11 de la manzana 6 ya construida [...] encontrando que la distancia de retiro del talud de la quebrada Agua Azul al borde de la casa es de 14.50 metros". El día 26 de junio de 2018 se tomó la medida de la casa número 11 al talud de la quebrada Agua Azul, dando una distancia de retiro de 13 metros, entonces en este sitio se ha perdido 1.5 metros de la corona del talud de la quebrada Agua Azul.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Los lotes 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 de la manzana 06 del Barrio Quintas del Bosque colindantes con la quebrada Agua Azul, no están construidos y no es viable su construcción, porque no cumplirían la distancia de retiro de la Quebrada Agua Azul, que según el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Dosquebradas es de 20 metros desde el paramento de las viviendas a la quebrada Agua Azul.

A folio 20, la ubicación de la manzana 06 del barrio Quintas del Bosque de los lotes 1 al 16 colindantes con la quebrada Aguazul, se resumen así:

LOTE CASA/ NÚMERO	DISTANCIA (m) DEL LOTE NÚMERO 1 AL LOTE NÚMERO 16 AL TALUD DE LA QUEBRADA AGUA AZUL	NÚMERO DE PISOS	No DE LICENCIA	FECHA
16	12	-	003886	07/05/03
15		-	003886	07/05/03
14	12	-	003886	07/05/03
13		-	003886	07/05/03
12	12	-	003886	07/05/03
<b>CASA 11</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	003886	07/05/03
10	12	-	003886	07/05/03
9	12	-	003886	07/05/03
8		-	003886	07/05/03
7	12	-	003886	07/05/03
6		-	003886	207/05/0
5	18	-	003886	07/05/03
4	18	-	003886	07/05/03
3	24	-	003886	07/05/03
2	24	-	003886	07/05/03
1	24	-	003886	07/05/03

La manzana 08 del proyecto urbanístico Quintas del Bosque, tiene construidas las siguientes viviendas:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

CASA/ LOTE NÚMERO	NÚMERO DE PISOS	No. LICENCIA	FECHA	CASA/ LOTE NÚMERO	NÚMERO DE PISOS	No. LICENCIA	FECHA
26	2	003886	07/05/03	1	3	003886	07/05/03
25	2	003116	22/06/01	2	2	003119	22/06/01
24	1			3	LOTE	003886	07/05/03
23	3	006081	11/02/16	4	LOTE	003886	07/05/03
22	4	003886	07/05/03	5	2	003886	07/05/03
21	3	003886	07/05/03	6	LOTE		
20	3	003886	07/05/03	7	LOTE	003886	07/05/03
19	3			8	LOTE	003886	07/05/03
18	3			9	LOTE	003886	07/05/03
17	3			10	LOTE	003886	07/05/03
16	el área de terreno no existe			11	el área de terreno no existe	003886	07/05/03
15	el área de terreno no existe			12	el área de terreno no existe	003886	07/05/03
14	el área de terreno no existe	003886	07/05/03	13	el área de terreno no existe		

[...] La casa número 17 de la manzana 08 a folio 25 concepto técnico 1326 de la CARDER con fecha junio 06 de 2013 [...] “la casa 17 de la manzana 08 con coordenadas planas de gauss [...] última construida de esta manzana se encuentra a una distancia de retiro de 19.5 metros del talud de la quebrada agua azul”.

El 26 de junio de 2018 la distancia de la casa 17 de la manzana 08 continua con 19.5 metros de retiro del talud de la quebrada agua azul.

[...] Se corroboró la distancia de retiro desde las casas que colindan con la quebrada agua azul encontrando lo siguiente:

La manzana 01 la última casa construida es la numero 14 y está a una distancia de retiro del talud a la quebrada agua azul de 14 metros.

A folio 20 la manzana 01 del barrio Quintas del Bosque está proyectada desde la casa 1 hasta la casa 17 y desde la casa 18 hasta la casa 34.

Manzana 02 la última casa construida es la 13 y está a una distancia de retiro del talud a la quebrada agua azul de 14 metros.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

A folio 20 la manzana 02 del barrio Quintas del Bosque está proyectada desde la casa 1 hasta la casa 14 y desde la casa 15 hasta la casa 28.

Manzana 03 la última casa construida es la numero 12 y está a una distancia de retiro hasta le talud a la quebrada agua azul de 11.50 metros.

A folio 20 la manzana 03 del barrio Quintas del Bosque está proyectada desde la casa 1 hasta la 13 y desde la casa 14 hasta la casa 18.

La manzana 07 a folio 3 oficio del acta de visita de la Secretaria de Gobierno cita:

“(el lote de terreno corresponde a la manzana 7 proyectada en el urbanismo ya desapareció por efecto de la perdida de terreno por deslizamientos)

A folio 20 la manzana 07 del barrio Quintas del Bosque está proyectada desde la casa 1 hasta la casa 4 y desde la casa 5 hasta la casa 11.

**[...] Según esta información las manzanas 01, 02, 03, 06, 07 y 08 del proyecto urbanístico Quintas del Bosque colindante con la quebrada agua azul, han perdido terreno por el socavamiento de la quebrada Agua Azul y continúa la pérdida de la corona del talud de esta quebrada.**

En la manzana 06 desde el lote 4 hasta el lote 16 no es viable su construcción, porque no se cumpliría la distancia de retiro con la Quebrada Agua Azul que según el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Dosquebradas es de 20 metros.

[...] Los antecedentes de la desestabilización del talud de la quebrada Agua Azul donde está ubicado el proyecto urbanístico barrio Quintas del Bosque, se ha consignado en documentos y fotografías (CARDER, DIGER, Secretaría de Gobierno, Procuraduría y Personería).

**[...] Aunque las entidades gubernamentales que aparecen en el expediente, han tenido conocimiento desde el primer concepto técnico 1304 de junio 12 de 2012 suscrito por la CARDER folio 7, sobre la desestabilización del talud, del socavamiento de la quebrada Agua Azul, transcurrido más de seis años no se evidencia que se hayan tomado las**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**medidas para mitigar o corregir esta problemática ambiental que deja en alto riesgo la ubicación de las casas del Barrio Quintas del Bosque que colindan con la quebrada Agua Azul.**

[...] **El barrio Quintas del Bosque no cuenta con una zona forestal protectora definida**, solo existen algunas especies dispersas en el área de terreno de la manzana 06 colindante con la quebrada agua azul como: leucadena, aguacate, guaduilla, carey, pastos, platanillas araucaria y plantas de corte bajo. Además se observa de manera general la limpieza del terreno que no permite que se invada de malezas.

[...] **La demarcación de la ZONA FORESTAL PROTECTORA de la Quebrada Agua Azul no se ejecutó, no se hizo la siembra de las especies que recomendó este concepto en el año 2012.**

[...] Con respecto al tema de extracción de material de arrastre en la quebrada Agua Azul, se solicitó a la Administración Municipal de Dosquebradas, los documentos soporte de las diligencias que el Municipio ha adelantado para dar cumplimiento al artículo 306 de ley 685 de 2001 [...]” (Destacado de la Sala).

- La Secretaría de Gobierno del Municipio rindió un informe del proceso areneros del ente territorial, del cual se resalta lo siguiente:

“[...] – La actividad de extracción de material de arrastre en el Municipio de Dosquebradas se está ejerciendo desde 1960, según Declaración de descargos de la Inspección Segunda Municipal realizada en el año 2001 a los areneros que existían para dicha época, y según comunicado de la Oficina Jurídica del Municipio se describe que los areneros obtuvieron permiso en 1962, cuando Dosquebradas era un corregimiento de Santa Rosa de Cabal y pertenecía al Departamento de Caldas.

- La CARDER entre los años 1995 y 1999, ofreció a los areneros oportunidades de negocios y vivienda, con el fin de suspender la extracción de material de arrastre en el Municipio no obstante, estas personas reincidieron nuevamente en la actividad.





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

- Para el año 1997 el Ministerio de Minas y Energía, expide la resolución 701183 del 21 de julio mediante la cual ordena la suspensión inmediata y definitiva de los trabajos de material de arrastre de la quebrada Dosquebradas, por carecer de título minero.

[...] - interpusieron acciones populares, derechos de petición, requerimientos de personería, se llevaron a cabo varias inspecciones del Ministerio de Minas.

- En el año 2002 la Inspección Segunda elaboró Resolución No.001 con la cual se pretendía dar cumplimiento al mandato del Ministerio, se trasladó a la Secretaría de Gobierno para ejecutar la decisión, sin embargo SINDIBALASTREROS apeló la decisión, pero no fue procedente y la Administración continuó con el proceso de notificación a casa uno de los areneros.

- En cabeza del doctor Jaime Ignacio Ospina en su calidad de Secretario de Gobierno, se solicitó a la Inspección Segunda suspender desalojo, con el fin de llevar a cabo mesas de concertación con el sindicato. De las cuales se acordó: 1. Que el sindicato creara una ONG, 2. Reubicar provisionalmente del sector de Santa teresita a los areneros, mientras se realizaban acciones definitivas para suspender la actividad de extracción de material de arrastre. 3. Que los areneros presentaran solicitud de licencia ante el Ministerio de Minas.

- Ingeominas, mediante Resolución SGT No.00610 de 2005, RECHAZA SOLICITUD DE LEGALIZACIÓN para explotaciones mineras presentada por el Sindicato, la cual quedó en firme mediante constancia de ejecutoria de julio de 2005.

- Entre el 2005 y 2009, se continúa con meses de concertación, visitas, censos, recomendaciones técnicas, entre otros, en el 2010 nuevamente se expide otra Resolución No.010 de junio, para el retiro de los areneros a la altura de Carboneros y Bombay.

- Una vez surtidas varias mesas interinstitucionales para tratar el tema y aras de no (sic) haber podido lograr el cumplimiento de compromisos por parte de los areneros y siendo evidente la agudeza de la problemática de riesgo presentada en la quebrada Aguazul y Dosquebradas, se opta por tomar medidas consistentes en: Hacer censo de areneros nuevamente, vincular a los areneros de acuerdo a su condición socio - económica en los diferentes programas que se manejarán en los Diferentes Despachos, formular un proyecto para ofrecer otras oportunidades y cambiar



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

el berequeo por otras actividades y por ultimo tomar medidas de choque mediante la realización de comparendos a las volquetas que transportaban el material, si hubiese sido posible judicializar a los areneros reincidentes en la actividad ilegal y que ya habían recibido auxilio por parte de la CARDER.

- Ejecución de obras de mitigación 2010-2011, en zonas aledañas a las áreas de trabajo de los areneros donde se presentaban procesos erosivos afectando comunidades, las cuales se socializaron a los areneros y se les dio recomendaciones para que las mismas no fueran deterioradas, sin embargo se evidenció la intervención de este gremio en algunas obras pasando volquetas por encima de las transversales y extrayendo material en las zonas de sedimentación de las mismas obras ocasionando socavación.

- En el año 2013 a través de la Secretaría de Planeación Municipal se celebró contrato No.272 entre el Municipio y el CIAF, cuyo objeto era la PRESTACIÓN DE SERVICIO PARA IDENTIFICAR Y CAPACITAR A LA POBLACIÓN MINERA HACIA EL PROCESO DE FORMALIZACION EN EL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS" [...]

Una vez surtido el proceso antes descrito, el Municipio de Dosquebradas está a la espera de la respuesta del Ministerio de Minas que es la entidad competente para determinar si la actividad es viable o no en la zona, así mismo le corresponde a la CARDER posteriormente al concepto del Ministerio, autorizar la licencia ambiental si es el caso [...]"

-. La **CARDER** realizó una visita al barrio Quintas del Bosque el 15 de marzo de 2019, en la que efectuó un recorrido por la margen derecha de la quebrada Agua Azul, encontrando lo siguiente:

**"[...] 1. Se evidencia actividad minera en la quebrada, con presencia de personas y una volqueta que al momento de la visita estaba siendo cargada, con la existencia de bancos de arena y grava, los cuales dispersan el curso del río, reduciéndolo a la margen derecha, ladera o talud que protege el barrio en mención, evidenciando socavación en la base producto de la fuerza hidráulica de las aguas, el talud o ladera posee una altura de 10 metros**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**aproximadamente con alta pendiente casi vertical, lo cual aumenta el riesgo de erosión o desplazamiento en masa.**

**2. Se encuentra en la ZPF margen derecha, arboles nuevos como guamos (ilegible) entre otros, los cuales fueron suministrados por la CARDER y sembrados por la comunidad.**

**3. No se (ilegible) obras de contención para evitar la socavación de la quebrada.**

4. Aún existen casas con manejo inadecuado de las aguas provenientes de techos o terrazas al igual de un mal manejo de escorrentía en las vías ante la falta de sumideros.

5. En el perímetro de la casa 13 manzana 2 se evidencia la falta de intervención del sistema de alcantarillado por parte de la empresa Acuaseo, toda vez que la ladera presenta mayor pérdida de terreno posiblemente por la entrega inadecuada de las aguas de alcantarillado de la quebrada.

#### RECOMENDACIONES Y/O MEDIDAS PREVENTIVAS

1. Realizar las obras de contención correspondientes para evitar la socavación.
2. Suspender definitivamente la actividad minera.
3. Continuar los procesos de reforestación.
4. Corregir el manejo de aguas lluvia [...]” (Negrilla de la Sala).

-. Testimonio rendido por Patricia del Socorro Bastidas Coral - habitante del barrio Quintas del Bosque- ante el Tribunal, quien se refirió a los hechos objeto de la presente acción y que se encuentran acreditados con los demás elementos materiales probatorios.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

-. La DIGER emitió el concepto técnico DA-DIGER-200-0312 de 18 de marzo de 2021<sup>17</sup>, con respecto a la situación de la comunidad del barrio Quintas del Bosque, en el que se indicó lo siguiente:

“[...] 10. La faja protectora de la quebrada Agua Azul [...]

11. Al momento de la visita se observan nuevos desplazamientos de material constituyente de la margen derecha de la quebrada Agua Azul, inducidos principalmente, por el proceso erosivo fluvial (socavación fluvio – lateral).

12. Se observa en la parte posterior de la manzana 6, que en algunas de estas viviendas, no cuentan con los sistemas de manejo de aguas lluvias en las cubiertas, que estén conformados por canales y bajantes con direccionamiento a cámaras colectoras. Tampoco se observan canales perimetrales recubiertos en materiales impermeables que permitan redireccionar las aguas de escorrentía que circulen por el terreno. Lo anterior, provoca que las aguas lluvias y de escorrentía sean vertidas directamente sobre el mismo (margen derecha de la quebrada Agua Azul), lo que afecta las propiedades cohesivas de los suelos del sitio en cuestión. Esta saturación se hace evidente en la alta humedad relativa que presentan los suelos.

13. Se observan algunas especies vegetales de alto porte, al igual que material vegetal de porte herbáceo y de mediana profundidad, por lo que se concluye que las propiedades de fijación del terreno y el factor de seguridad biomecánica en la ladera, que brinda la cobertura vegetal no son los adecuados.

14. Se observa nuevamente al momento de la visita, el mal estado de las vigas transversales situadas en este punto de la Quebrada Agua Azul, las cuales no están cumpliendo a cabalidad la función de disipar la energía del agua, por lo que provoca una socavación del lecho y ambas riberas de la quebrada. Esto se debe a las fuerzas tractivas de la corriente que causan el desprendimiento, transporte y acumulación de partículas.

---

<sup>17</sup> Concepto allegado al proceso, con ocasión de la medida cautelar solicitada en segunda instancia, del cual se dio traslado a las partes a través de proveído de 14 de mayo de 2021.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

15. El día de la visita se observan actividades de explotación de materiales de arrastre en el lecho de la quebrada Agua Azul, lo cual puede llegar a ser un factor desencadenante de la inestabilidad de las laderas, que la acción antrópica desvía la quebrada favoreciendo el proceso de socavación fluvio – lateral. Por lo anterior también se generan daños relevantes sobre las obras estructurales de disipación.

16. Al momento de la visita y según lo observado en las imágenes satelitales tomadas desde Google Earth, este punto del barrio Quintas del Bosque no se encuentra dentro de la ZFP de la quebrada Agua Azul.

[...] 18. Se observa en este punto, un cambio en el uso del suelo a partir de cultivos de ciclo transitorio de maíz, además de otras especies, del mismo modo se observa material vegetal de reporte herbáceo y de mediana profundidad, por lo que se concluye que las propiedades de fijación del terreno y el facto de seguridad biomecánica en la ladera hacia su zona más próxima, que brinda la cobertura vegetal no son los adecuados.

19. Se observa en este punto del recorrido la adecuación e intervención del terreno, posiblemente para la construcción de alguna edificación, por lo anterior se deben considerar varios aspectos: la legalidad y validez de estas intervenciones mediante los permisos a los que haya lugar y de ser el caso la supervisión técnica – profesional de dichas acciones, para generar o evitar empeorar las condiciones de riesgo.

[...]

#### RECOMENDACIONES

I. Se recomienda de manera reiterativa, acatar cada una de las recomendaciones realizadas por parte de esta oficina en algún momento, referente a los diferentes conceptos técnicos y oficios que se han generado; DA-DIGER-200-266 del año 2018, DA-DIGER-200-1414 del año 2019, DA- DIGER-200-756 del año 2020 y un oficio con numero de radicado interno DA- DIGER-200-239 del presente año.

II. Se recomienda de manera general a los habitantes de estas manzanas en el barrio Quintas del Bosque, no realizar modificaciones que afecten la naturaleza de las laderas de las quebradas anteriormente mencionadas y hacer seguimiento periódico a las características de los mismos y comunicarse con la



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Dirección de Gestión del Riesgo – “DIGER” en caso de observar anomalías, que involucren nuevos desprendimientos, agrietamientos, subsidencias, o afloramientos de agua anómalos sobre el talud.

III. Se recomienda remover los materiales de origen antrópico que reposan sobre el terreno, con el fin de evitar las características del mismo, tanto en sus propiedades mecánicas como ambientales.

IV. Se recomienda de manera general a los habitantes de estas Manzanas en el barrio Quintas del Bosque como medida de reducción a corto plazo, implementar los sistemas de manejo de aguas lluvias en las cubiertas, con canales y bajantes que redireccionen el agua a cámaras colectoras o sitios donde no se genere ningún tipo de afectación, con el objetivo de evitar que estas aguas caigan directamente sobre el terreno y a su vez sobre el material expuesto, producto de los deslizamientos recientes.

V. Se recomienda de manera general a los habitantes de estas Manzanas en el barrio Quintas del Bosque, implementar canales perimetrales; construidos en materiales impermeables como concreto o material geotextil que direccionen el agua a cámaras colectoras, con el fin de evitar que las aguas lluvias y de escorrentía causen procesos erosivos superficiales sobre el terreno y, reduzcan la filtración y saturación de los suelos, además se deben realizar manejos de aguas sub-superficiales (drenes horizontales) con el fin de disipar las aguas que vierten directamente en el terreno evitando la saturación e inestabilidad de los mismos.

VI. Se recomienda enviar copia de este concepto técnico a la Dirección Operativa de Gobierno, en consideración con el artículo 49 del Decreto Municipal 117 del 29 de junio de 2018, por el cual se establece que *"la Dirección Operativa de Gobierno tiene a cargo el ejercicio de la actividad de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas urbanísticas del municipio..."* y en el numeral 2 de este ítem establece *"Ejercer la inspección y vigilancia sobre urbanizaciones ilegales y la violación de las normas urbanísticas en los procesos de crecimiento urbano y todo aquello que produzca deterioro del patrimonio histórico e invasión del espacio público"*. Con el fin de que se tomen medidas pertinentes sobre la legalidad de los predios construidos y por construir situados dentro y cerca de la ZFP de las quebradas Santa Isabel y Agua Azul. Solicitamos



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

amablemente brindar información de las acciones que realicen a esta oficina.

VII. Se recomienda enviar copia de este concepto técnico a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Gestión Ambiental, en consideración con el artículo 43 del Decreto municipal 117 del 29 de junio de 2018, para que estudien la posibilidad de implementar una recuperación forestal del terreno expuesto en los diferentes puntos del barrio Quintas del Bosque, a partir de especies vegetales que brinden fijación y amarre de los suelos, además de cumplir una función biomecánica frente a los diferentes agentes erosivos, del mismo modo para lo relacionado a los permisos y regulaciones del uso favorable del suelo en los diferentes sectores de este barrio, anteriormente mencionados, del mismo modo para lo relacionado a las actividades de explotación de material de arrastre en los lechos de las quebradas anteriormente mencionadas y lo relacionado a la ejecución de estas actividades, y demás acciones que desde su competencia consideren pertinentes. Solicitamos amablemente brindar información de las acciones realizadas a esta oficina.

VIII. Se recomienda enviar copia de este concepto técnico a la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura, en consideración con el artículo 63 del decreto Municipal 117 del 29 de junio de 2018, para el mantenimiento y reposición del equipamiento municipal sobre estos sectores del barrio Quintas del Bosque; contribuyendo así a la estabilidad física de las obras estructurales de disipación, situadas en los diferentes puntos de la Quebrada Agua Azul junto a este barrio.

IX. Se recomienda enviar copia de este concepto técnico a Serviciudad ESP. para lo relacionado al descole de aguas residuales sobre los afluentes hídricos anteriormente mencionados, lo anterior es pertinente dado el histórico registrado por esta oficina referente al barrio Quintas del Bosque.

X. Se recomienda enviar copia de este concepto técnico a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER, en consideración al artículo 31 de la Ley 1523 del 2012, el cual menciona que las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, para efecto de la presente ley se denominarán 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



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

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. Del mismo modo para lo relacionado a los permisos y regulaciones del uso favorable del suelo y explotación de materiales de arrastre en este punto del barrio Quintas del Bosque [...]”.

De acuerdo con el material probatorio, la Sala encuentra demostrado que desde el año 2011 la comunidad del barrio Quintas del Bosque ha elevado peticiones ante diferentes autoridades, tanto Departamentales como Municipales, para que atendieran la situación que se ha venido presentando en el sector por causa de la quebrada Agua Azul.

Con ocasión de lo anterior, el **MUNICIPIO**, por medio de las entidades encargadas de la gestión del riesgo, el Departamento y la **CARDER** han realizado visitas técnicas al área, en las que se ha podido evidenciar que existe un deslizamiento constante en la margen derecha de la quebrada Agua Azul, correspondiente a la zona de protección de la urbanización Quintas del Bosque.

Así mismo, se han formado meandros y una erosión lateral de la orilla en la margen derecha de la quebrada que ha causado afectaciones en las laderas, inestabilidad y un proceso erosivo y de





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

socavación en la base del talud, lo que ha dado lugar a desprendimientos y reducción de la faja protectora.

Todo lo anterior, se ha generado por: i) la actividad minera consistente en la extracción de material de arrastre de la quebrada Agua Azul ejercida por los areneros ilegales, los cuales han formado “playas” y cambiado el cauce de la fuente hídrica; ii) el manejo inadecuado de aguas lluvia por parte de las casas, lo que ha aumentado la saturación del suelo; iii) la falta de vegetación en la zona forestal del afluente; y iv) en algunos casos se le ha dado al suelo un uso no compatible.

El proceso de degradación de la margen derecha de la quebrada Agua Azul ha ocasionado afectaciones progresivas en el barrio Quintas del Bosque, como lo evidencia el hecho de que, en la actualidad, la manzana 7, que estaba prevista para ser construida, ya no es urbanizable debido al desprendimiento del talud; varias casas y lotes de las manzanas 6 y 8 se encuentran a escasos metros del retiro del talud de la quebrada, cuya distancia disminuye con el paso del tiempo, conforme lo evidenciaron las visitas efectuadas por la **CARDER** en el año **2013** y la perito en el año **2018**, de las que se destaca lo siguiente:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Manzana	Casa o lote	Distancia en la visita del <u>6/06/13</u> . <b>CARDER</b>	Distancia en la visita del <u>26/06/18</u> . <b>Perito ingeniera ambiental</b>
7	No se construyó ninguna vivienda	24 metros	Ya se había establecido por parte de la autoridad competente que no era construible.
<b>6</b>	6 y 7	<b>24 metros</b>	<b>13 metros</b>
<b>6</b>	11	<b>14 metros</b>	
<b>8</b>	17	<b>19.5 metros</b>	<b>19.5 metros</b>
1	14	No se tomó la medida en esta visita	14 metros
2	13		14 metros
3	12		11.50 metros

Por otra parte, varias de las viviendas de la manzana 6 se encuentran en el área de protección de la quebrada y los lotes 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 no resultan edificables por no cumplir con la distancia de retiro exigida (20 metros), como lo pudo evidenciar la perito nombrada por el Tribunal, al realizar la visita técnica al barrio Quintas del Bosque el 26 de junio de 2018.

Ahora bien, la Sala considera necesario poner de presente que, como bien lo indicó el Departamento en su informe, antes de realizar una construcción en un sector aledaño a una fuente hídrica se debe contar con la capacidad de predecir la dinámica del sistema de aguas, ya que los caudales suelen cambiar de acuerdo con las variaciones del medio ambiente, lo que resulta aún más gravoso si



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

en la zona hay deforestación y se extrae ilegal y descontroladamente material de arrastre del afluente.

A juicio de la Sala, los anteriores aspectos no fueron tenidos en cuenta para el caso del barrio Quintas del Bosque, pues pese a que el **MUNICIPIO** tenía pleno conocimiento de la existencia de areneros ilegales en la quebrada Agua Azul desde hacía varios años y las respectivas consecuencias en la dinámica y cauce del afluente, permitió y autorizó la construcción de la urbanización, sin que se hubiesen previsto las consecuencias que todos estos aspectos tendrían en el terreno objeto de urbanización y, lo que resulta aún más cuestionable, que a la fecha no se hubiesen implementado medidas efectivas para mitigar el riesgo.

Así las cosas, resulta evidente que la comunidad del barrio Quintas del Bosque del Municipio se encuentra en una situación de riesgo que ha sido ampliamente conocida por las entidades accionadas, pues ellas mismas han realizado visitas, informes técnicos y recomendaciones para efectos de conjurar esa situación, sin que hasta la fecha se hubiese dado solución efectiva a la problemática.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

En consecuencia, los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la preservación y restauración del medio ambiente de la comunidad fueron vulnerados, tal y como lo reconoció el Tribunal, motivo por el que, no le asiste razón al ente territorial cuando afirma que en el presente caso no se cumplen ninguno de los presupuestos para la procedencia de la acción popular, pues conforme lo dicho, se acreditó la vulneración y la omisión de las entidades competentes.

Con fundamento en lo anterior, la Sala se referirá a las autoridades competentes para dar solución a la problemática expuesta.

### **De las competencias del Municipio 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,**



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

***planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]”.*** Asimismo, dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población<sup>18</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

---

<sup>18</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 1°.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

cuando ya existe; de igual forma, prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación entendida como rehabilitación y reconstrucción.

Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. En consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades<sup>19</sup>.

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -Sistema Nacional-, su artículo 5º *ibidem* dispuso que era

---

<sup>19</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 2.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

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, órgano 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>20</sup>.

En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la ley otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los Alcaldes, las cuales son las descritas a continuación:

---

<sup>20</sup> Ley 1523 de 2012. Artículos 15, 16 y 21-8.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

“[...] 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>21</sup>(Negrillas fuera del texto)

2.- “Integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública”.<sup>22</sup>

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

Adicional a lo anterior, tanto los alcaldes como los gobernadores deberán<sup>23</sup>:

- “[...] *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*

<sup>21</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 14.

<sup>22</sup> Supra nota 9.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. M.P: Nubia Margoth Peña Garzón. Rad. 63001-23-33-000-2018-00036-01.





Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

*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>24</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>25</sup>.*

*-. Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.<sup>26</sup> [...]”.*

Igualmente, 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.

<sup>24</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 32

<sup>25</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 37

<sup>26</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 39



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, 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, estableció un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades.

Al respecto, la Sala se ha pronunciado en múltiples ocasiones entre otras, en la sentencia de 2 de junio de 2017<sup>27</sup>, en la que consideró:

“[...] Como pudo verse, el artículo 14 de la Ley 1523 identificó al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1º de la Ley 136 de 2 de junio de 1994, 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, concluye la Sala **que en materia de gestión del riesgo, a quien le corresponde implementar, ejecutar,**

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 2 de junio de 2017; proceso identificado con el núm. único de radicación 17001-23-33-000-2014-00026-02; M.P. María Elizabeth García González.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde [...]"** (Resaltado de la Sala).

Teniendo en cuenta lo dicho en precedencia, la Sala advierte que, efectivamente, al **MUNICIPIO** le corresponde, en ejercicio de dichas facultades, adoptar las medidas correspondientes que le permitan realizar obras y/o acciones de mitigación y/o prevención para evitar que los habitantes de las viviendas del barrio Quintas del Bosque que se encuentran en situación de riesgo por el desprendimiento del talud de la margen derecha de la quebrada Agua Azul, se vean afectados en su vida y/o bienes.

Por lo tanto, deberá adoptar las medidas que sean necesarias para que el talud sea estabilizado y mitigar el riesgo de la comunidad, de acuerdo con las condiciones técnicas y ambientales que sean establecidas.

En consecuencia, para la Sala no son de recibo los argumentos expuestos por el **MUNICIPIO** para excusarse del cumplimiento de sus deberes, esto es: i) que ha adelantado capacitaciones y campañas en las zonas aledañas a las quebradas del ente territorial para que no arrojen basuras, no hagan uso inadecuado de las zonas



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

de protección, no deforesten, etc., ii) ha gestionado recursos para atender este tipo de necesidades ante la UNGRD, iii) la **CARDER** es la encargada de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales o, iv) la parte demandante incumplió con la carga de la prueba.

Lo anterior, en atención a que no existen evidencias en el proceso de que se hubiese adelantado actividad alguna tendiente a la intervención del talud, por el contrario, lo que se observa es su completa inactividad y desidia en este aspecto por parte del ente territorial, el cual se ha limitado a afirmar que ha cumplido a cabalidad con sus obligaciones constitucionales y legales, sin contar con el debido respaldo probatorio; antes bien, lo que se vislumbra es que a pesar de que desde el año 2011 tiene conocimiento del riesgo que se genera en la margen derecha de la quebrada Agua Azul en el barrio Quintas del Bosque, no ha hecho nada para conjurar la situación.

Aunado a lo anterior, la Sala advierte que la Curaduría Urbana Dos manifestó en oficio de 27 de marzo de 2012 que no tiene impedimento alguno para seguir otorgando licencias de construcción en dicha zona, pues no ha sido catalogada como de



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

alto riesgo y, posteriormente, concedió nuevas licencias en los años 2016, 2017 y 2018.

Sobre el particular, la Sala advierte que el **MUNICIPIO** debe velar por la protección del medio ambiente y efectuar una adecuada gestión del riesgo, máxime si la normativa en comento le impone la obligación de delimitar y tratar las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, **socio naturales o antropogénicas** no intencionales, así como asumir todas aquellas acciones necesarias para reubicar asentamientos en riesgo y asegurar que esas zonas no sean ocupadas nuevamente.

De acuerdo con lo expuesto, es deber del Estado, en cabeza del **MUNICIPIO**, garantizar que en las zonas de alto riesgo no mitigable y en las franjas de retiro e inundación de los ríos no se construyan viviendas o edificaciones.

En efecto, el el inciso 2º del artículo 40 de la Ley 1523, ordena incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las previsiones de la Ley 9ª de 11 de enero



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

de 1989<sup>28</sup> y de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>29</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.

Sobre este aspecto, el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 prevé:

“Artículo 56. Inciso modificado por el art. 5, Ley 2 de 1991. Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a

---

<sup>28</sup> “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

<sup>29</sup> “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.

Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente Ley.

Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta Ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía.

Las multas de que trata el numeral 9 del artículo 2 del Decreto-Ley 78 de 1987 ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo.

Las autoridades que incumplieren las obligaciones que se les impone en el presente artículo, incurrirán en el delito de prevaricato por omisión previsto en el artículo 150 del Código Penal, sin que respecto de ellos proceda el beneficio de excarcelación”.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley 388 erigió como norma urbanística estructural las que “[...] definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general,



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación [...]”.

El artículo 121 de la Ley *idem* dispuso:

“ARTICULO 121. Las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos, serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. **En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho**” (Resaltado de la Sala).

Lo anterior, permite a la Sala afirmar que el Municipio está en el deber de ordenar su territorio y establecer claramente las áreas que representan un riesgo de desastres, con el fin de adoptar las medidas necesarias de mitigación o evitar asentamientos, cuyas previsiones deben estar incluidas en el POT con el fin de que sean atendidas por todas las autoridades, incluidas las Curadurías.

En consecuencia, la Sala cuestiona el hecho de que el riesgo de la comunidad del barrio Quintas del Bosque era conocido ampliamente por el Municipio y no efectuó las acciones necesarias para





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

reinventar dicha zona en su POT y adoptar las medidas que correspondieran con su realidad, cuya omisión dio lugar a la expedición de nuevas licencias de construcción por parte de la Curaduría.

Por lo anterior, la Sala adicionará la sentencia apelada en el sentido de ordenarle al Municipio que recategorice la zona objeto de la presente acción popular en su POT y adopte las medidas necesarias de acuerdo con su nuevo estatus.

De otra parte, la Sala encuentra que si bien existe prueba en el plenario de que el **MUNICIPIO** ha adelantado gestiones y acciones para que los areneros que realizan actividades ilegales en el territorio modifiquen su actividad, lo cierto es que para la fecha de expedición de esta providencia, todavía se extrae material de la quebrada Agua Azul sin ningún tipo de control, lo que evidencia que las gestiones adelantadas por parte del ente territorial en conjunto con otras entidades e instituciones, no han surtido el efecto esperado.

En conclusión, no existe prueba que el **MUNICIPIO** haya desarrollado las gestiones pertinentes y necesarias para mitigar el



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

riesgo del talud de la margen derecha de la quebrada Agua Azul, ni tampoco que se hubiese evitado oportunamente la expansión de las viviendas pese al peligro que representa su edificación en la zona, así como acciones tendientes a proteger el recurso natural y el ecosistema de lugar, el cual está en riesgo por la presencia de areneros ilegales que han causado degradación del lecho y desvío del cauce, circunstancia que permite concluir que el ente territorial ha incumplido con los deberes a su cargo y en esa medida, ha contribuido en la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad.

### **De las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de gestión del riesgo**

Ahora, en lo que tiene que ver con las Corporaciones Autónomas Regionales el artículo 23 de la Ley 99, estableció que son "*[...] entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del*



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

*área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente [...]*”.

En relación con el objeto de estas entidades, la misma Ley señala que son las encargadas de 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 [...]*”.

El artículo 31 de la Ley 99 prevé las funciones de las corporaciones autónomas regionales, dentro de las cuales se destacan las relacionadas con: i) el apoyo en materia ambiental que debe brindar al municipio para la ordenación del territorio; ii) establecer las directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas en su jurisdicción; iii) ejecución de obras para la regulación de cauces y corrientes de agua, recuperación del medio ambiente y los recursos naturales no renovables; iv) realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres; y v) adelantar con



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

la administración municipal programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, como lo es el control de la erosión, manejo de cauces y reforestación.

Dichas competencias fueron previstas en los siguientes términos:

“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

[...]

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

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

[...]

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

19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

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

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

[...]

23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

[...]

Parágrafo 3. Cuando una Corporación Autónoma Regional tenga por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así mismo podrá administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los municipios o distritos para esos efectos;

Parágrafo 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia [...].

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1523 ordena a las corporaciones autónomas regionales apoyar a las entidades



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de “[...] **estudios** necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo [...]”, según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1523, el cual prevé:

“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 3o. 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**



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.**

PARÁGRAFO 4o. 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).

Cabe resaltar que si bien el párrafo 1º del artículo en mención dispone que el papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de las Alcaldías y Gobernaciones en apoyo de las tareas de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, ello no la exime del cumplimiento de los deberes que le asisten en materia ambiental y de gestión del riesgo, pues debe trabajar coordinadamente con las demás entidades para la consecución de dichos fines.

Sobre el particular, esta Sección en sentencia de 29 de julio de 2021<sup>30</sup>, consideró lo siguiente:

**“[...] Como se observa, si bien el papel de la Corporación no suople ni exime de sus funciones a los entes territoriales, recae en ella el deber de asesorar y colaborar con las autoridades territoriales (gobernaciones y alcaldías) en la**

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Oswaldo Giraldo López, Sentencia de 29 de julio de 2021, expediente núm. 47001 23 31 000 2011 08425 02.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**prevención de desastres, el análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución. Así las cosas, la Sala determina que el papel de la Corporación no es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones.**

6.4.3.3. En consonancia con lo anterior, conviene resaltar que, según lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Ley 1523 de 2012, los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente, están conformados por un representante de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.

**Dicha representación no es en vano, pues resulta claro que el propósito de la norma es fomentar un trabajo de cooperación interinstitucional entre todas las entidades que hacen parte del sistema, en búsqueda de corresponsabilidad e integralidad en las acciones.** Así las cosas, cualquier competencia que recaía en los Comités de Prevención y Atención de Desastres, indirectamente lo es de la Corporación al ser uno de sus miembros.

Conforme a todo lo dicho, la Sala no modificará las decisiones que en este sentido emitió el Tribunal, ya que, con base en las consideraciones expuestas, queda claro que es competencia de CORPOMAG participar de manera activa en la búsqueda de soluciones respecto del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicada en el Distrito de Santa Marta, **lo que incluye realizar estudios y asignar o gestionar recursos para la ejecución de proyectos, en ejercicio de las funciones que en materia ambiental y de gestión del riesgo de desastres la ley le ha atribuido [...]** (Resaltado de la Sala).

Del mismo modo, las corporaciones autónomas regionales están en la facultad de imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a





---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados.

Conforme lo anterior, es claro que la **CARDER** está en la obligación de apoyar al **MUNICIPIO** en la elaboración de los estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo, motivo por el que no le asiste razón cuando afirma en el recurso de apelación que no está en el deber de ejecutar ninguna acción en el presente caso, pues como se explicó en precedencia, esta es una función que le fue asignada no sólo en la Ley 1523 sino en la Ley 99.

De lo anterior, la Sala concluye que los argumentos expuestos en el recurso de alzada no están llamados a prosperar y que si bien la Corporación ha llevado a cabo algunas actuaciones que han puesto de presente el riesgo y las medidas que se deben adoptar en la quebrada Agua Azul a la altura del barrio Quintas del Bosque, lo cierto es que las mismas han sido insuficientes frente a la evidente y reiterada vulneración de los derechos colectivos de la comunidad, conforme se encuentra demostrado en el presente proceso.

Asimismo, tampoco prospera el argumento según el cual no es de



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

su competencia ejecutar obras civiles o construcciones, lo cual, por demás no fue ordenado por el Tribunal conforme se advierte a continuación:

“[...] 3.1. La Corporación Autónoma Regional de Risaralda **CARDER**, el plazo de un (1) mes deberá entregar a la Administración Municipal de Dosquebradas, los **estudios técnicos** para efectuar las obras de mitigación de riesgo para ser ejecutado en el talud de la urbanización Quintas de Bosque, que colinda con la quebrada Agua Azul del municipio de Dosquebradas.

3.2. Iniciar las **actuaciones administrativas para determinar las infracciones ambientales por extracción de material de arrastre**, por parte de los denominados areneros, en el sector de la quebrada Agua Azul colindándote con la Urbanización Quintas del Bosque del Municipio de Dosquebradas.

3.3. Establecer y ejecutar en coordinación con el Alcalde Municipal de Dosquebradas, **las actividades de reforestación y cuidado del talud derecho de la quebrada Agua Azul** colindante con la Urbanización Quintas del Bosque de esa localidad.

[...]”. (Negrilla de la Sala)

Como se evidencia, lo dispuesto por el *a quo* en ningún momento se refiere a la ejecución de obras civiles por parte de la **CARDER**, sino a, i) la elaboración de un estudio técnico, el cual está dentro de las funciones asignadas en la Ley 1523; ii) adelantar las actuaciones administrativas necesarias para determinar las infracciones ambientales que se estén presentando, competencia que se deriva del deber de adoptar medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables; y iii) desplegar actividades de reforestación y cuidado del talud derecho de la quebrada Agua Azul, que le corresponden como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción según el artículo 31 de la Ley 99.

En conclusión, existe una responsabilidad conjunta entre el **MUNICIPIO** y la **CARDER** en la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad del barrio Quintas del Bosque, lo que implica que, las órdenes impartidas por parte del Tribunal deberán ser acatadas pues se ajustan a las competencias que constitucional y legalmente le han sido asignadas, como se explicó en precedencia.

En relación con el Comité de Verificación, la Sala advierte que, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472, este también debe estar conformado por el Juez, quien lo presidirá; en consecuencia, debido a que el Tribunal está incluido en el comité de verificación, pero no se precisó que es el encargado de presidirlo, se modificará el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia, en este sentido.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

Con fundamento en lo expuesto, la Sala adicionará la sentencia apelada en el sentido de ordenarle al Municipio que recategorice la zona objeto de la presente acción popular en su POT y adopte las medidas necesarias de acuerdo con su nuevo estatus; modificar el numeral quinto que se refiere a la conformación del comité de verificación y la confirmará en lo demás, conforme se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: ADICIONAR** la sentencia de 22 de marzo de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo de Risaralda** en el sentido de **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS** que, en el término de 6 meses contados a partir de la notificación de esta providencia, recategorice la zona objeto de la presente acción popular en su Plan de Ordenamiento Territorial y, en consecuencia, en el término que no supere un año, adopte las medidas necesarias de acuerdo con su nuevo estatus.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia de 22 de marzo de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo de Risaralda**, el cual quedará así:

“5. Se constituye el comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el demandante o quien haga sus veces en calidad de Personero Municipal de Dosquebradas, un delegado del municipio de Dosquebradas y de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, un representante de la Urbanización Quintas del Bosque, un delegado del Departamento de Risaralda, el Procurador Judicial Núm.38 de Asuntos Administrativos de la Ciudad de Pereira y el Procurador 28 Judicial II Ambiental y Agrario de Pereira y el Tribunal, quien lo presidirá, de conformidad con lo considerado en esta sentencia.”

**TERCERO: CONFIRMAR** en lo demás el fallo apelado.

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

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 10 de diciembre de 2021.



---

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2013-00290-02  
Actora: PERSONERÍA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS - RISARALDA

*(Firmado electrónicamente)*  
**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

*(Firmado electrónicamente)*  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

*(Firmado electrónicamente)*  
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**