

ACCIÓN POPULAR - Ampara los derechos colectivos a un ambiente sano, equilibrio ecológico, seguridad y salubridad públicas y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos / OBRAS DE PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN - El municipio de dos quebradas deberá iniciar las gestiones de carácter administrativo para retirar las obras colapsadas de la quebrada Manizales / OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO - La Corporación Autónoma Regional con permiso del municipio tramitará las obras de socavación de la rivera de la quebrada Manizales, conforme al concepto técnico

[E]l Tribunal Administrativo de Risaralda, aparte de la demolición y retiro de las obras colapsadas que producen el desvío del cauce de la quebrada Manizales, resolvió ordenarle al Municipio de Dosquebradas, ejecutar las obras de protección y recuperación de la ladera con el fin de mitigar el riesgo que se presenta en la calle 69 entre carreras 16 y 20 del barrio Camilo Torres I. (...). En el acervo probatorio anexo al plenario no obra medio de convicción alguno que indique que se haya realizado el estudio técnico de estabilización de márgenes el cual debe contemplar el comportamiento hidráulico de la quebrada con el fin de determinar, específicamente, qué tipo de obras son las que deben desarrollarse para reestructurar las laderas debilitadas y sobre las cuales se construyó la Urbanización Camilo Torres I. (...). Siendo evidente que el término concedido por el a quo, para que las entidades condenadas dieran cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia de 15 de septiembre de 2014, se encuentra más que superado, sin que a la fecha se haya acreditado dentro del expediente su debido cumplimiento, la Sala habrá de conminar, para que de manera inmediata, tanto el Municipio de Dosquebradas como la CARDER, de manera concertada y concurrente y de conformidad con las especificaciones conferidas por el Tribunal Administrativo de Risaralda, procedan a ejecutar las labores necesarias para ejecutar la demolición y retiro de las obras colapsadas y que generan el desvío del cauce de la quebrada Manizales; para protección y recuperación de su ladera; y para la construcción de las obras de mitigación del riesgo de desastre presentado en el sector de peligro.(...). Como puede observarse, la Ley 99 está fundamentada en una lógica de coordinación, concurrencia e interdependencia entre los distintos agentes llamados a salvaguardar, conservar y recuperar el medio ambiente afectado. Es por ello que en este caso, para lograr la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes de la quebrada Manizales, se hace necesario que concorra la participación del Municipio de Dosquebradas y no la actividad aislada de la CARDER. (...). [E]s necesaria la intervención de la entidad territorial para determinar, de un lado, si los asentamientos humanos guardan o no la debida distancia frente a la quebrada, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 14 de 2000 (o con la regulación vigente), y de otro, tomar las medidas administrativas pertinentes para darle efectivo cumplimiento a la normatividad enunciada en caso de que se verifique su omisión; para que, en consecuencia, la CARDER pueda ejecutar las labores de reforestación y recuperación vegetal de la zona forestal protectora. En conclusión, y sin dejar de lado que la sentencia de primera instancia cobró ejecutoria hace más de dos (2) años, sin que obre en el expediente prueba alguna que arroje la convicción sobre su cumplimiento, la Sala considera que la orden judicial encaminada a “iniciar las gestiones administrativas necesarias para la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes del recurso natural afectado”, no solamente debe hacerse extensible al Municipio de Dosquebradas en virtud de la Ley 99 de 1993 y de la realidad fáctica que rodea el caso, sino que tal y como se ordenó en la parte final del acápite anterior, deberá realizarse de forma inmediata y culminarlas en el menor tiempo posible.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 NUMERAL 4 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 NUMERAL 9 / LEY 1523 DE 2012 - ARTÍCULO 31 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 NUMERAL 16 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 NUMERAL 19 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 NUMERAL 20 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 NUMERAL 23

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00050-02(AP)

Actor: JUNTA DE ACCION COMUNAL CAMILO TORRES 1 P. H.

Demandado: CURADURIA URBANA DE DOSQUEBRADAS

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER-, contra la sentencia de 15 de septiembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, la cual amparó los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano, a la existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la seguridad y salubridad públicas y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

I.- ANTECEDENTES.

I.1- La Demanda.

El señor **JUAN CARLOS ÁLVAREZ RÍOS**, en su condición de representante legal de la **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL CAMILO TORRES PLAN UNO P. H.**, mediante apoderado judicial¹, instauró acción popular contra la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –en adelante CARDER-, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad públicas y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

I.2. Hechos.

Manifestó que la Urbanización Camilo Torres Plan Uno P. H. –en adelante la Urbanización-, conformada por 203 casas y habitadas por 600 personas, está ubicada en la calle 69 entre carreras 16 y 20 del Municipio de Dosquebradas, Risaralda; que en frente de tal Urbanización se ubican los terrenos de las familias Laverde y Chica, y que entre estos y aquella se interpone la quebrada “Manizales”.

Acusó que para evitar la erosión fluvial o el desgaste del suelo de la ladera sobre la cual se ubican las viviendas de las familias Laverde y Chica, por causa del curso natural de la quebrada Manizales, se construyó un muro de aproximadamente 40 metros longitudinales, provocando con ello que el cauce cambiara de rumbo y se dirigiera contra el barranco sobre el cual se cimentó la Urbanización demandante, afectando así sus viviendas y habitantes, precisamente, en virtud de la erosión.

¹ Obrante a folio N.º 1 del cuaderno principal N.º 1 contentivo de la acción popular radicada bajo el N.º 2011-00050-00 por la Junta de Acción Comunal Camilo Torres Plan Uno P. H. contra la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER-.

Denunció que la CARDER, siendo su función constitucional y legal, no ejerció la vigilancia debida y permitió la construcción tanto del muro, como de las viviendas adyacentes al arroyo, aun cuando se erigieron en una zona de riesgo, lo cual conllevó al incumplimiento de su función de proteger a las familias perjudicadas.

Finalmente, aseguró que la CARDER sólo ha planteado soluciones a medias, que no ha ejecutado soluciones definitivas y que su conducta genera riesgo para las viviendas y habitantes.

I.3. Pretensiones.

El actor solicitó que se ordene a la CARDER demoler el muro de 40 metros longitudinales levantado frente al predio de la familia Chica, recuperar el cauce original de la quebrada Manizales y recobrar sus áreas de protección. También pidió que se ordenen las obras de protección necesarias desde el puente sobre la avenida Simón Bolívar hasta el sector del parqueadero de la Urbanización y que al muro construido se le construya una baranda de seguridad. Por último pretendió que se reconozca el incentivo al actor popular haya o no pacto de cumplimiento y que se condene en costas a la entidad demandada.

I.4. Defensa.

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER-, contestó la presente acción constitucional oponiéndose a la pretensión de declarársele responsable administrativamente de los hechos u omisiones que aduce la demandante, en virtud de las siguientes razones:

Señaló que ha cumplido con las funciones que por ley le corresponden, pues su intervención debe ser a título de entidad encargada de velar por el interés colectivo al medio ambiente, es decir, como entidad planificadora y no ejecutora. En virtud de la Ley 46 de 1988, realizó importantes aportes en cada una de las cuatro estrategias del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Explicó que es a los Municipios y a los Departamentos a los que les corresponde ejecutar obras con el fin de controlar los riesgos cuando sea necesario, sin perjuicio del deber de colaboración de las entidades que integran el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Aclaró que sólo puede ejecutar obras dentro del marco del Plan de Acción Institucional.

Puso de presente que debido a la evolución de los procesos hidráulicos y geomorfológicos del cauce y a la construcción de pantallas de concreto transversales al cauce (que no autorizó) se agravó la socavación del talud ubicado frente al barrio Camilo Torres I.

Adujo que en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, en convenio con la Gobernación del Departamento de Risaralda y el Municipio de Dosquebradas, realizó obras de protección y estabilización marginal, para lo cual ejecutó pantallas ancladas en concreto, las cuales garantizaron la estabilidad de las laderas afectadas por los procesos presentados conforme se dispuso en el concepto técnico de la CARDER N.º 1047 del 14 de agosto de 2008.

Expresó que por las razones expuestas no es posible que, por acción u omisión, haya generado los hechos alegados en el libelo de la demanda, toda vez que no es su función otorgar permisos de construcción o la clasificación de los usos del suelo dentro de los Municipios, para lo cual está previsto un procedimiento específico en la Ley 388 de 1997.

Finalmente, formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que solo tiene un deber de colaboración, pues la obligación recae directamente en el ente territorial y en esa medida solicitó que se le eximiera de responsabilidad.

Agregó que la obligación de demoler el muro recae en cabeza del Municipio, por cuanto fue construido sin ningún soporte técnico, además de que ha venido realizando las obras de estabilización correspondientes.

La Curaduría Urbana del Municipio de Dosquebradas - Risaralda solicitó ser relevada de cualquier responsabilidad que pueda llegar a resultar de la presente acción constitucional, habida cuenta de los siguientes argumentos legales:

Que el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 dispone como función de las CAR *“otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente (...).”*

Anotó que según la Guía del Usuario de la CARDER, esta autoridad es la competente para autorizar la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua permanente o intermitente, así como la ejecución de obras de rectificación de cauces o de defensa de los taludes marginales y estabilización de laderas para evitar inundaciones o daños en los predios ribereños.

Por lo expuesto es que no es competencia de las Curadurías Urbanas la expedición de licencias para intervenir u ocupar el espacio público, pues en atención al artículo 3 del Decreto 564 de 2006, dicha función recae exclusivamente sobre las Oficinas de Planeación Municipales y, en esa medida, no ha expedido ningún acto administrativo que haya autorizado a alguna persona para intervenir u ocupar el cauce de la quebrada Manizales ni de su zona forestal protectora determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial (artículos 152 y 153 del Acuerdo 014 de 2000).

El Municipio de Dosquebradas - Risaralda se opuso a las pretensiones deprecadas por el actor y solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción popular, toda vez que no se demostró la existencia de un nexo causal entre el motivo alegado y el supuesto daño o amenaza que manifiesta estar sufriendo la comunidad.

Propuso como excepciones las de (i) “ausencia de violación o amenaza de los derechos invocados”, dado que el Municipio de Dosquebradas no es la entidad competente para desarrollar las labores de protección de las cuencas, sino la CARDER a la luz de la Ley 99 de 1993; (ii) “inobservancia del principio procesal de la carga de la prueba”, por cuanto vincula al ente territorial, pero no se fundamenta el hecho generador de la presunta violación; (iii) falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no es el ente territorial el responsable de la atención a los recursos naturales y el medio ambiente; y (iv) “cualquier excepción que su Despacho encuentre probada en el proceso y de la cual deba pronunciarse oficiosamente en la sentencia”.

Humberto De Jesús Laverde Pérez, se opuso a las pretensiones formuladas en la presente acción y formuló la excepción de mérito de “ausencia de

responsabilidad o falta de legitimación en la causa por pasiva”, toda vez que no es el causante del supuesto peligro o amenaza de que habla la demanda, sino que se debe a la naturaleza y a los propios actores. Además asegura que “no se advierte cuál es la conducta generadora de la supuesta amenaza o del peligro de vulneración a los derechos o intereses colectivos de los actores”.

Recalcó que en el Concepto Núm. 459 de 2 de marzo de 2009, la CARDER sostuvo que “debido a la evolución de los poderes hidráulicos y geomorfológicos del cauce, la socavación del talud en frente del barrio Camilo Torres I, evolucionó aguas abajo, agravadas por la construcción de pantallas en concreto, transversales al cauce; las cuales no fueron autorizadas”.

María Dolly Valencia Betancur, viuda de Ramón Elías Chica y habitante ribereña de la quebrada Manizales, manifestó que la construcción del muro -acusada en el escrito de la demanda- se realizó por la familia Chica hace aproximadamente 30 años, antes de iniciarse la construcción de la Urbanización Camilo Torres Plan 1 P. H. e incluso de crearse la CARDER, con el fin de proteger su vivienda de la erosión natural que provoca la quebrada, sin afectar su cauce natural. Agregó que el muro se encuentra ubicado a una distancia de 100 metros de la zona en que se encuentra el barranco integrante del terraplén de la Urbanización, la cual, a su juicio, es una “distancia considerable como para no causar el perjuicio alegado por la Urbanización”.

Planteó oposición a la demolición del muro en mención, por cuanto con ello se verían perjudicadas las familias Chica y Laverde, así como se opuso a la recuperación del cauce original de la quebrada, puesto que con ello se afectarían los intereses de la fábrica “la niña” y la fábrica de tubos y baldosas y con ellos, los de 80 familias.

Finalmente, propuso las excepciones de (i) “legitimación en la causa por pasiva”, toda vez que la amenaza de los derechos colectivos proviene de un “caso fortuito acontecido por la naturaleza”, no existe una relación causal entre su conducta y la amenaza y no está vulnerando ningún derecho; (ii) “inobservancia del principio procesal de la carga de la prueba”, al omitir el accionante probar los hechos que constituyen amenaza y vulneración de derechos; y (iii) “cualquier excepción que su Despacho encuentre probada en el proceso y de la cual deba pronunciarse oficiosamente en la sentencia”.

I.5 Pacto de Cumplimiento.

El 23 de noviembre de 2011 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por no haber comparecido la totalidad de las partes interesadas.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA.

El Tribunal Administrativo de Risaralda en sentencia de 15 de septiembre de 2014, amparó los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano, a la existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la seguridad y salubridad públicas y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y, en consecuencia, le ordenó a las entidades de orden público que encontró responsables, ejecutar las siguientes medidas:

Al Municipio de Dosquebradas, que iniciara y culminara, dentro del término de 6 meses, las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes para la demolición y retiro de las obras colapsadas en la quebrada Manizales, la cuales producen el desvío de su cauce según los informes técnicos² emitidos por la CARDER, así como las obras de protección y recuperación de la ladera con el fin de mitigar el riesgo que se presenta en la calle 69 entre carreras 16 y 20 del Barrio Camilo Torres I del Municipio de Dosquebradas, previa solicitud de las autorizaciones pertinentes a la CARDER.

Y al Director General de la CARDER para que, una vez recibida la solicitud de permisos por parte del Municipio de Dosquebradas, proceda dentro de un término razonable a tramitar los permisos que se requieran para la realización de las obras de mitigación del riesgo por motivo de la socavación de la ribera de la quebrada Manizales en la zona de ubicación de las viviendas que se encuentren en peligro según los informes emitidos por la misma Corporación. Así también, iniciar las gestiones administrativas necesarias para la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes del recurso natural afectado.

Consideró que la administración municipal vulneró los derechos colectivos invocados, ya que desde el año 2007 tuvo conocimiento de que las familias que habitan las viviendas localizadas en el barrio Camilo Torres I se encuentran en situación de riesgo ante los procesos de socavación e inestabilidad de laderas originado por desvío del cauce de la quebrada Manizales, como consecuencia de

² Afirma el Tribunal Administrativo de Risaralda que "(...) tampoco se ha llevado a cabo la demolición del muro que genera la alteración del sistema hídrico, el cual debió contar con licencia urbanística para la intervención del mencionado cauce". (folio 314). "Los conceptos allegados como prueba recomiendan, casi al unísono, la ejecución de obras de estabilización de márgenes cuya función es la de contener los taludes que circundan la quebrada, y de esa manera proteger la infraestructura urbana del barrio Camilo Torres I, que se encuentra en riesgo, debiéndose anotar que la misma ostenta la condición de zona forestal susceptible de protección por parte de la entidad administrativa (...)" (folio 312).

la construcción del muro de 40 metros de longitud sin que haya demostrado llevar a cabo gestiones reales con el fin de hacer cesar la violación a los derechos colectivos de los habitantes del sector, esto es, realizar el estudio técnico de estabilización de márgenes tomando como punto de partida el comportamiento hidráulico de la quebrada con el fin de esclarecer cuáles son las obras que deben ejecutarse para la reestructuración de laderas, así como tampoco se ha demolido el muro que genera la alteración del sistema hídrico, el cual debió contar con la licencia urbanística para la intervención de dicho cauce.

Adujo que de la lectura de la Ley 99 de 1993 se podía advertir que la CARDER inobservó su deber legal de proteger los recursos naturales, toda vez que como se evidenció en la audiencia de pacto de cumplimiento, aún conociendo de la existencia de la inestabilidad de las laderas, de los procesos de socavación en las pantallas de concreto y del funcionamiento de una fábrica de tubos que vierte sus aguas contaminadas a la quebrada Manizales, no realizó las actividades necesarias para proceder a la recuperación del cauce original de la quebrada y la remoción de sustancias nocivas y tampoco implementó las acciones sancionatorias respectivas para garantizar la recuperación del recurso natural afectado.

En conclusión, encontró una flagrante vulneración de los derechos colectivos por parte de la CARDER y la administración del Municipio de Dosquebradas por cuanto no se inició ningún trámite que permita asegurar la estabilidad de las márgenes de la quebrada Manizales, la restauración de las laderas del sector del barrio Camilo Torres I y la demarcación de los suelos de protección de la quebrada Manizales.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER- manifestó que el fallo de primer grado desconoció tanto el marco legal que regula sus competencias, como la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual, a su juicio, da por sentado que no hace parte de sus funciones construir obras civiles, de infraestructura o de alguna otra índole y que sus competencias se limitan a realizar el acompañamiento técnico, suministrar los estudios de simulación hidráulica, de suelos y brindar la asesoría y asistencia técnica requerida para la reconstrucción del muro objeto de amparo constitucional, conforme a los conceptos técnicos núms. 1047 de 2008 y 459 de 2009 y a la Ley 1523 de 2012. Resaltó que ejecutar obras y realizar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo de los asentamientos en zonas de alto riesgo es un deber que le corresponde al Municipio de Dosquebradas. Por estas razones solicitó que “se revoque, modifique o aclare la sentencia de primera instancia”.

Precisó que su papel, de conformidad con la ley, es complementario y subsidiario respecto de la labor de las 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.

Finalmente, en atención al concepto técnico 1047 de 2008 y a la segunda parte del numeral 4° de la sentencia cuestionada, la cual le ordena iniciar las gestiones administrativas necesarias para la reforestación y recuperación vegetal de los márgenes del recurso natural afectado, consideró que lo que requiere la comunidad del sector es tramitar ante la CARDER la demarcación de los suelos de protección o áreas forestales protectoras, aclarando que una vez demarcadas,

solo se permite la ejecución de obras de reforestación y recuperación vegetal. Así pues, conforme al numeral 1° del artículo 10° de la Ley 388 de 1997 y la Ley 99 de 1993, le corresponde al Municipio de Dosquebradas llevar a cabo el proceso de recuperación de los suelos de protección de la franja forestal protectora de la quebrada Manizales en dicha zona y, una vez recuperados los suelos, entregarlos a la CARDER. Adicionó que los bienes objeto de la acción popular hacen parte del dominio de la Entidad Territorial, por consiguiente, es esta la llamada a adoptar las medidas de protección y conservación de la franja forestal protectora, hasta tanto realice su entrega a la CARDER, lo cual no ha hecho el Municipio.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, conceptuó en el sentido de solicitar que se confirme la sentencia de primera instancia, toda vez que, de conformidad con la Ley, las entidades accionadas sí tenían la competencia tanto para promover las reglamentaciones locales de uso del suelo y ordenamiento territorial con fines preventivos y de mitigación de riesgos como criterio de planificación territorial, y efectuar un seguimiento y acompañamiento a los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, como para ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación de las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las directrices del Ministerio de Ambiente.

Aunado a lo anterior, asegura que está demostrado que desde el año 2007, la Administración tenía conocimiento de que las familias que habitan las viviendas localizadas en el barrio Camilo Torres I, se encuentran en situación de riesgo ante los procesos de socavación e inestabilidad de las laderas originada por el desvío

del cauce de la quebrada Manizales por consecuencia de la construcción del muro de 40 metros de longitud, el cual, debió contar con una licencia urbanística, la cual no obra en el expediente.

Pese a lo anterior, y de que, en efecto, se haya realizado seguimiento a la problemática de la zona por parte de las accionadas, no hay muestras de que éstas hayan efectuado gestiones reales con el fin de hacer cesar la violación de los derechos colectivos de la población del sector. Concretamente, no se demolió el muro que genera la alteración del sistema hidráulico, y tampoco se realizó el estudio técnico de estabilización de márgenes tomando como punto de partida el comportamiento hidráulico de la quebrada con el fin de determinar cuáles son las obras que deben ejecutarse para reestructurar las laderas.

Así también, es un hecho que la misma CARDER, mediante concepto técnico 1047 de 2008, recomendó la ejecución de obras complementarias de mitigación de los procesos de socavación sobre las márgenes en el tramo mencionado y, además, ordenó la demolición del muro que protege la ladera del barrio Camilo Torres I, sin acreditar su culminación, iniciación o la justificación de su retardo; todo en virtud de los numerales 4 y 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a

la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

De conformidad con los argumentos que sirvieron de base para fundamentar el recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER-, así como de las recomendaciones brindadas por el Ministerio Público en esta instancia procesal, corresponde a la Sala determinar si aquella autoridad ambiental es responsable o no de la vulneración de los derechos colectivos invocados, de conformidad con la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales y las funciones que les fueron atribuidas por la Ley. Empero, previo a lo anterior, la Sala encuentra necesario diferenciar los puntos sobre los cuales recaen las inconformidades de la entidad apelante, sin perjuicio de la relación causal lógica de los mismos.

En primer lugar, se desarrollará lo relativo a la construcción del muro que generó la desviación del cauce de la quebrada Manizales, la cual constituye la causa directa de la socavación del talud sobre el cual se ubica la Urbanización demandante. Enseguida, se indagará acerca de la existencia o no de responsabilidad de la CARDER respecto de la gestión del riesgo de desastres producida por la desviación del cauce aludida, y, por último, se profundizará en los reparos atinentes a la recuperación y reforestación vegetal de los márgenes de la quebrada Manizales.

Responsabilidad de la CARDER frente a la construcción del muro longitudinal de 40 metros que produjo el desvío del cauce de la quebrada Manizales y, por consiguiente, la inestabilidad del terreno sobre el cual se cimenta la Urbanización demandante.

Sea lo primero reiterarle a la CARDER que, en cuanto al punto que se analiza, el Tribunal Administrativo de Risaralda no la condenó a ejecutar algún tipo de obra,

sino a tramitar las licencias de las que requiera el Municipio de Dosquebradas para ejecutar las obras de mitigación del riesgo de desastre que ella misma recomendó mediante los conceptos técnicos 1047 de 2008 y 459 de 2009³.

Adicionalmente, la Sala no encuentra que el *a quo* haya desconocido el marco legal que regula las competencias de la CARDER, toda vez que La Ley les impone a las CAR ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, respetando las disposiciones superiores y las políticas nacionales⁴, de manera que es claro que el sistema hidráulico de la quebrada Manizales está a cargo de aquella.

En atención al artículo 31 de la Ley 99 de 1993⁵, las Corporaciones Autónomas Regionales⁶, como máxima autoridad ambiental en el marco de su jurisdicción respectiva⁷, son las encargadas de otorgar las concesiones, permisos,

³ El Tribunal le ordenó al Director General de la CARDER *“para que, una vez recibida la solicitud de permisos por parte del Municipio de Dosquebradas (...), proceda en un término razonable a tramitar los permisos que se requiera para la realización de las obras de mitigación del riesgo por motivo de la socavación de la ribera de la quebrada Manizales en la zona de ubicación de las viviendas que se encuentren en peligro según los informes emitidos por la misma Corporación”*.

⁴ Ley 99 de 1993. artículo 31, numeral 18.

⁵ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

⁶ Es necesario anotar que las Corporaciones Autónomas Regionales, como entidades corporativas del sector público creadas por la ley, dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, tienen por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

⁷ Ley 99 de 1993. Artículo 31, numeral 2.

autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente⁸.

En tal virtud, le competía a la CARDER ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de actividades, proyectos o factores que generen o pudieran generar deterioro ambiental⁹, como en este caso lo fue la construcción del muro transversal de 40 metros de longitud que modificó el trayecto del cauce de la quebrada Manizales, el cual afirmó, en la contestación de la demanda, no haber autorizado¹⁰.

Es por ello que, en caso de encontrar una violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables (como lo es el hecho de “ejecutar obras de carácter privado tendientes a rectificar o desviar cauces en la red fluvial nacional”¹¹), la CARDER debía imponer y ejecutar, a prevención, las medidas de policía y las sanciones dispuestas por la Ley, así como también exigir, en el marco de la Ley, la reparación de los daños causados¹².

En ese orden de ideas, sí hace parte de sus deberes (i) 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 cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del

⁸ Ibíd. numeral 9.

⁹ Ibíd. numeral 11.

¹⁰ Folio 38 del cuaderno núm. 1 del expediente. “(...) debido a la evolución de los procesos hidráulicos y geomorfológicos del cauce, la socavación del talud ubicado frente al barrio Camilo Torres I evolucionó aguas abajo, agravadas por la construcción de pantallas en concreto, transversales al cauce, las cuales no fueron autorizadas por la CARDER”.

¹¹ Decreto 2820 de 2010. Artículo 9, numeral 8, literales b) y d).

¹² Ley 99 de 1993. Artículo 31, numeral 17.

Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes¹³; y (ii) 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 renovables¹⁴. Para el efecto, celebrará contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas¹⁵.

De conformidad con el marco normativo expuesto, no cabe duda de que en este caso, la CARDER sí mantiene dentro de sus competencias la ejecución y desarrollo de obras que se hagan necesarias para la defensa, protección y recuperación del medio ambiente¹⁶; muestra de ello es la afirmación contenida en el concepto técnico 1047 de 2008, en la que se admite que en el año 2007, junto con el Municipio, adelantó obras de protección y corrección para la mitigación de los procesos de inestabilidad de las laderas de la quebrada Manizales; así como la reiteración de ejecutar pantallas de concreto complementarias de las ya construidas con antelación, como medida para proteger y mitigar los procesos de debilitamiento de las márgenes de la quebrada y que colocan en riesgo la estabilidad de los predios aledaños.

¹³ Ibíd. numeral 19.

¹⁴ Ibíd. numeral 20.

¹⁵ Ibíd. numeral 6.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 21 de abril de 2016. C.P: María Claudia Rojas Lasso.

Responsabilidad de la CARDER en materia de gestión del riesgo de desastres sobre la población ubicada en una zona peligrosa por cuenta de la fuerza natural de la quebrada Manizales.

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

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.

Así pues, sin pasar por alto la responsabilidad directa de las entidades territoriales, el artículo 31 de la Ley 1523 contempla a las CAR como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, y les impone los siguientes deberes: (i) apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, los cuales serán integrados a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo; (ii) apoyar las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio; (iii) 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; y (iv) apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la

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

No desconoce la Sala que las funciones encomendadas a las CAR están regidas por los principios de complementariedad, solidaridad social, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva¹⁷.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el cual le impone a las CAR los deberes de realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes; asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; y adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de

¹⁷ "**ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS GENERALES.** Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son: (...) **3. Principio de solidaridad social:** Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas. (...) **12. Principio de coordinación:** La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. **13. Principio de concurrencia:** La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas. **14. Principio de subsidiariedad:** Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada. (...)"

adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.

Ahora bien, está claro que el Tribunal Administrativo de Risaralda, aparte de la demolición y retiro de las obras colapsadas que producen el desvío del cauce de la quebrada Manizales, resolvió ordenarle al Municipio de Dosquebradas, ejecutar las obras de protección y recuperación de la ladera con el fin de mitigar el riesgo que se presenta en la calle 69 entre carreras 16 y 20 del barrio Camilo Torres I.

Es evidente que para ejecutar ese tipo de obras, se requiere de una asesoría técnica, materializada en unos estudios concretos, habida cuenta de la especialidad e importancia de las mismas. Es por ello que la CARDER, como única y máxima autoridad ambiental en el Departamento de Risaralda, en virtud de su especialidad técnica en materia ambiental y de los deberes legales mencionados en materia de gestión del riesgo, es a la que le corresponde suministrar los estudios de simulación hidráulica y de suelos y brindar la asesoría y la asistencia técnica requerida para la estabilización de las márgenes de la quebrada Manizales, tal y como lo expuso en los conceptos técnicos núms. 1047 de 2008 y 459 de 2009.

En el acervo probatorio anexo al plenario no obra medio de convicción alguno que indique que se haya realizado el estudio técnico de estabilización de márgenes el cual debe contemplar el comportamiento hidráulico de la quebrada con el fin de determinar, específicamente, qué tipo de obras son las que deben desarrollarse para reestructurar las laderas debilitadas y sobre las cuales se construyó la Urbanización Camilo Torres I.

Es decir, en atención al espíritu de la Ley 1523 de 2012, puede observarse que lejos de asumirse que es al Municipio al que le compete de manera aislada realizar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo de determinadas zonas donde se asienta la población, debe entenderse que lo que el Legislador quiso fue que las autoridades ambientales como la CARDER ejecutaran un trabajo coordinado y armónico junto con las demás entidades señaladas por la Ley, dentro de las que se encuentra el Municipio de Dosquebradas, al punto de ser corresponsables en la implementación de procesos de conocimiento, reducción, prevención y gestión del riesgo de desastres.

Al mismo tiempo, no está demás recalcar que en aquellas Administraciones Municipales, como la de Dosquebradas, en las que no se cuenta con una Secretaría de Ambiente, precisamente, para la gestión de la vigilancia, control y protección de los recursos naturales y mitigación del peligro de desastre que estos pueden representar para la población civil, las Corporaciones Autónomas Regionales y, en este caso concreto la CARDER, asumen un rol preponderante y, en consecuencia, una mayor carga de diligencia en la debida realización las funciones anotadas, comoquiera que, se recuerda, son las únicas y máximas autoridades que cuentan con los conocimientos técnicos especializados en materia del medio ambiente y gestión del riesgo de desastres.

Siendo evidente que el término concedido por el *a quo*, para que las entidades condenadas dieran cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia de 15 de septiembre de 2014, se encuentra más que superado, sin que a la fecha se haya acreditado dentro del expediente su debido cumplimiento, la Sala habrá de conminar, para que de manera inmediata, tanto el Municipio de Dosquebradas como la CARDER, de manera concertada y concurrente y de conformidad con las especificaciones conferidas por el Tribunal Administrativo de Risaralda, procedan

a ejecutar las labores necesarias para ejecutar la demolición y retiro de las obras colapsadas y que generan el desvío del cauce de la quebrada Manizales; para protección y recuperación de su ladera; y para la construcción de las obras de mitigación del riesgo de desastre presentado en el sector de peligro.

Competencia de la CARDER en cuanto a la recuperación y reforestación vegetal de las márgenes de la quebrada Manizales.

La segunda parte de la condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Risaralda a la CARDER, consiste en la iniciación de las gestiones administrativas necesarias para la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes del recurso natural afectado.

Frente a esta orden, la CARDER consideró que solo puede ejecutar las obras de reforestación y recuperación vegetal una vez se encuentren demarcados los suelos de protección o áreas forestales protectoras (actividad que debe realizar dicha entidad mediante acto administrativo); el Municipio de Dosquebradas haya recuperado tales suelos y se los haya entregado, so pena de que sea el Municipio el que deba adoptar las medidas de protección, conservación y restauración vegetal de la franja forestal protectora de la quebrada Manizales.

El artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en sus numerales 19 y 20 dispone, respectivamente, como obligaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales: (i) promover y ejecutar obras de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de 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; y (ii) 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.

Con esa idea, la misma Ley, en su artículo 65, le atribuyó a los Municipios, en materia ambiental, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los Alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, la obligación de promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.

Como puede observarse, la Ley 99 está fundamentada en una lógica de coordinación, concurrencia e interdependencia entre los distintos agentes llamados a salvaguardar, conservar y recuperar el medio ambiente afectado. Es por ello que en este caso, para lograr la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes de la quebrada Manizales, se hace necesario que concurra la participación del Municipio de Dosquebradas y no la actividad aislada de la CARDER.

Uno de los argumentos esgrimidos por las partes en esta contienda versaba sobre si las mismas estaban o no ubicadas a la distancia reglamentaria respecto del sistema hídrico, habida cuenta de su jerarquía. El Municipio de Dosquebradas fue el que expidió el Acuerdo 14 de 2000, mediante el cual estableció los criterios a

tener en cuenta para desarrollar proyectos urbanísticos respetando la zona forestal protectora o la zona de retiro respecto de la quebrada Manizales.

En esa medida, es necesaria la intervención de la entidad territorial para determinar, de un lado, si los asentamientos humanos guardan o no la debida distancia frente a la quebrada, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 14 de 2000 (o con la regulación vigente), y de otro, tomar las medidas administrativas pertinentes para darle efectivo cumplimiento a la normatividad enunciada en caso de que se verifique su omisión; para que, en consecuencia, la CARDER pueda ejecutar las labores de reforestación y recuperación vegetal de la zona forestal protectora.

En conclusión, y sin dejar de lado que la sentencia de primera instancia cobró ejecutoria hace más de dos (2) años, sin que obre en el expediente prueba alguna que arroje la convicción sobre su cumplimiento, la Sala considera que la orden judicial encaminada a “iniciar las gestiones administrativas necesarias para la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes del recurso natural afectado”, no solamente debe hacerse extensible al Municipio de Dosquebradas en virtud de la Ley 99 de 1993 y de la realidad fáctica que rodea el caso, sino que tal y como se ordenó en la parte final del acápite anterior, deberá realizarse de forma inmediata y culminarlas en el menor tiempo posible, 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.

F A L L A:

PRIMERO: MODIFÍQUENSE los numerales tercero y cuarto de la sentencia de 15 de septiembre de 2014, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, los cuales quedarán así:

3. **ORDENAR** al Municipio de Dosquebradas para que inicie de inmediato y culmine en el menor tiempo posible, las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes para la demolición y retiro de las obras colapsadas en la quebrada Manizales, la cuales producen el desvío de su cauce según los informes técnicos emitidos por la CARDER, así como las obras de protección y recuperación de la ladera con el fin de mitigar el riesgo que se presenta en la calle 69 entre carreras 16 y 20 del Barrio Camilo Torres I del Municipio de Dosquebradas, previa solicitud de las autorizaciones pertinentes a la CARDER.

4. **ORDENAR** al Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER- para que, una vez recibida la solicitud de los permisos por parte del Municipio de Dosquebradas, a que aluden (recomendaciones, numeral 1, Concepto Técnico 1047 del 14 de agosto de 2008 folios 5 y 6 del Cuaderno 1 y recomendaciones, numeral 1 Concepto Técnico 459 del 2 de marzo de 2009 folios 46 y 47 del Cuaderno 1), proceda, inmediatamente, a tramitar los permisos que se requieran para la realización de las obras de mitigación del riesgo por motivo de la

socavación de la ribera de la quebrada “Manizales” en la zona de ubicación de las viviendas que se encuentran en peligro tal y como se dejó dicho en los informes emitidos por dicha Corporación. De igual forma **ORDÉNESE** a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER- y al Municipio de Dosquebradas, para que de inmediato, de manera concertada y concurrente, y conforme a las recomendaciones del concepto técnico aludido, inicien las gestiones administrativas necesarias para la reforestación y recuperación vegetal de las márgenes del recurso natural afectado.

SEGUNDO: CONFÍRMESE en lo demás el fallo impugnado.

TERCERO: Devuélvase, ejecutoriada esta providencia, 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 24 de noviembre de 2016.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**
Presidente

GUILLERMO VARGAS AYALA