

República de Colombia
Rama Judicial



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Santiago de Cali, septiembre cuatro (4) de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE: 76001-23-33-000-2019-00453-01
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.
DEMANDANTE: JONATHAN PULGARÍN VELASCO
DEMANDADO: EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI EICE – CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA Y MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
TEMA: DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE (LITERAL L DEL ARTÍCULO 4º LEY 472 DE 1998) -MANTENIMIENTO Y PODA DE ÁRBOL SAMAN-.
DECISIÓN: AMPARAR LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS.
SENTENCIA No.: 155
MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

1. ASUNTO A RESOLVER

Agotadas las etapas procesales correspondientes y no observada causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir fallo de primera instancia, dentro del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos instaurado por el señor JONATHAN PULGARÍN VELASCO contra las EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI EICE –MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, previa las siguientes consideraciones:

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. DEMANDA (fl. 1-3)

El señor JONATHAN PULGARÍN VELASCO, instauró demanda en ejercicio del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, consagrado en el artículo 144 del CPACA y la ley 472 de 1998, contra EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EMCALI EICE, MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, con el fin de que se proteja el derecho colectivo a la “seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” consagrado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

El demandante formuló las siguiente **PRETENSIÓN:**

- Realizar las gestiones pertinentes para la erradicación del árbol samán.

La demanda se fundamenta en los siguientes **HECHOS:**

1. En el corregimiento de la Buitrera de la ciudad de Cali, sector la Sirena manzana G, casa 27, se encuentra un árbol samán con altura de 18 metros con avanzado estado sanitario, arriesgando volcarse sobre varias viviendas de ese sector, como también dañar andenes y cableado eléctrico.
2. El 25 de marzo de 2011 la CVC realizó visita al sector afectado, emitiendo concepto autorizando la erradicación del árbol al constatar el peligro inminente que representa para los habitantes del sector.
3. El 25 de mayo de 2012, se elevó petición ante el Comité Local de prevención haciendo solicitud de erradicación del árbol y adjuntando evidencia como lo son fotografías, copia del concepto de la CVC entre otros.
4. El 18 de abril del 2013, se elevó nuevamente una petición ante el DAGMA para la erradicación del árbol, adjuntando en esta ocasión la firma de los habitantes del sector que se encontraban afectado con el árbol.
5. El 7 de abril de 2014, se elevó solicitud a las EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI, con el fin de lograr la erradicación del árbol, debido a la falta de intervención de la CVC y el DAGMA, recibiendo respuesta por parte de la entidad el 24 de abril de 2014, en la que señalan que no son competentes para atender el requerimiento de erradicación, ya que el árbol no está interfiriendo con las redes eléctricas.
6. A la fecha de presentación del medio de control el árbol continúa creciendo y afectado las casas con sus raíces y en temporada de lluvias se incrementa el riesgo de volcamiento sobre las casas.

2.2. DERECHO COLECTIVO PRESUNTAMENTE VULNERADO-FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

La parte demandante invoca la vulneración a la Constitución Política en sus artículos 2, 24 y 88 y la Ley 472 de 1998.

3. **COADYUVANCIA – DEFENSORIA DEL PUEBLO.** (fl.31-33)

Fundamentado en el artículo 13 de la Ley 472 de 1998, el delado por el Defensor Regional del Pueblo coadyuvo la presente solicitud de amparo de los derechos e intereses colectivos.

4. **PRONUNCIAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS.**

4.1. **CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL VALLE DEL CAUCA** (fl.39-43)

Le entidad accionada en su contestación se opuso a las pretensiones del medio de control señalado que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva asegurando que la competencia para el caso concreto radica en el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente -DAGMA- conforme lo establece el Acuerdo No. Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016, así como el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011.

Por otro lado, advierte la entidad de la inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionado, al considerar que no existe ningún elemento de carácter probatorio que permita inferir la vulneración de los derechos colectivos pregonados.

Finalmente, indica que se configura la excepción de culpa exclusiva del actor popular, pues se observa una clara negligencia del señor Pulgarín, puesto que desde el año 2011 (8 años), tiene la posibilidad de haber solucionado la poda del árbol, señalando incluso que el comportamiento del accionante se enmarca en la falta de cumplimiento del numeral 2 del artículo 95 de la Constitución Política en cuanto al deber de solidaridad.

4.2. **EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI – EICE- ESP.** (fl.57-60)

El accionado se opone expresamente a todas y cada una de la pretensiones, declaraciones y condenas solicitadas en su contra, al señalar que la entidad ha sido diligente respecto de las peticiones impuestas, pues ha dado respuesta ajustándose a los requerimientos.

Precisa que no ha ejecutado acción u omitido llevar a cabo procedimiento que se considere amenaza al derecho o interés colectivo. Al contrario, se ha mostrado presto a acompañar a la comunidad para que al momento de efectuarse la erradicación del samán para evitar accidentes que estén relacionados con las redes eléctricas, solicitando se absuelva.

Como **excepciones** propone las siguientes:

Falta de legitimación den la causa por pasiva. No existe nexo causal entre la presunta falta de omisión que se alega y las actuaciones de la empresa de servicios públicos.

Inexistencia de la causa generadora de acciones u omisiones que generen la violación de derecho o intereses colectivos. No corresponde al ámbito de competencia de EMCALI la supervisión, estudio del estado y corte de los árboles en el Municipio de Santiago de Cali, resulta indudable que no se ha incurrido en ninguna acción u omisión que comprometa su responsabilidad por la supuesta amenaza o violación de intereses colectivos esgrimidos por el demandante por el estado del árbol Samán ubicado en el sector La Sirena, manzana G, casa 27, del corregimiento la Buitrera de Cali.

4.3. **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.** (fl.82-90)

Frente a las pretensiones señala el ente territorial que si bien es cierto que la Alcaldía de Santiago de Cali cuenta con un organismo denominado Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA, el cual es el encargado de la gestión ambiental del Municipio de Santiago de Cali y la máxima autoridad ambiental, también es cierto que su competencia es solamente dentro de su perímetro urbano.

Precisa la entidad que analizados los hechos y pretensiones de la acción considera que la misma es improcedente frente al municipio de Santiago de Cali, pues esta autoridad no ha violando o amenazado violar los derechos e intereses colectivos del accionante, dado que la solución de conjurar el riesgo de volcamiento del árbol esta en manos del accionante teniendo en cuenta que el samán se encuentra dentro de su propiedad.

Afirma que de las pruebas aportadas a la acciona, es claro que la entidad competente para resolver la queja es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-la cual desde el año 2011, autorizó al actor a cortar el árbol en su totalidad por personal idóneo.

Propone como excepción la de falta de legitimación en la causa por pasiva. Dado que el árbol samán que se pretende erradicar se encuentra localizado en el sector rural del Municipio de Santiago de Cali, se tiene que es competencia exclusivamente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, el cual es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio tal como lo señala el artículo 23, 31, 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, así como el Decreto 1076 de 2015. Igualmente señala que el Decreto Extraordinario No. 411.020.0516 de 2016, determinó la estructura de la administración central y las funciones de las dependencias del DAGMA,

señalando que esta funge como máxima autoridad ambiental dentro del perímetro urbano.

5. PACTO DE CUMPLIMIENTO

El 18 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento¹ de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, a la cual asistieron el accionante, el delegado de la defensoría del pueblo, los apoderados judiciales de las entidades demandadas y la delegada de la Procuraduría General de la Nación.

La audiencia se declara fallida por no existir formula de pacto de cumplimiento.

6. PERIODO PROBATORIO.

Mediante Auto Interlocutorio del 18 de noviembre de 2019, se apertura el periodo probatorio el cual finalizó el 2 de marzo de 2020, disponiéndose por el Despacho a correr traslado para alegar a todos los intervinientes. (fl.135)

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (fl.138-139)

Solicita se accedan a las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta que se encuentra demostrado de la inspección judicial de la CVC el 25 de marzo de 2011, el árbol localizado en el sector de la sirena manzana G, genera un riesgo para la comunidad.

7.2. MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI. (fl.155-162)

En su escrito de alegaciones finales el ente territorial asegura se encuentra debidamente acreditada la falta de legitimación en la causa por parte del Municipio de Santiago de Cali, puesto que es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca la entidad competente para atender los requerimientos en materia ambiental que se realice por fuera del área o perímetro urbano del Municipio de Santiago de Cali, por lo cual no es el DAGMA la entidad competente para realizar la intervención, seguimiento y control de las posibles medidas a adoptar para garantizar la supervivencia del Samán.

Agrega que, sin perjuicio de la falta de legitimidad por pasiva a favor del Municipio de Santiago de Cali, la parte actora no logró acreditar la vulneración del derecho colectivo contenido en el literal I del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, contrario sensu, del informe técnico rendido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se desprende

¹ Fl. 107-108.

que la especie arbórea no representa amenaza o peligro alguno de la comunidad.

7.3. **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA.**
(fl.163-168)

La entidad accionada concluye en su escrito de alegaciones finales que la acción popular no tiene vocación de prosperidad, debido a la ausencia de pruebas de la afectación del derecho colectivo invocado, por el contrario de la prueba decretada de oficio se advierte que la situación sanitaria del árbol es óptima y no representa peligro alguno para la comunidad.

Reitera que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la competencia del mantenimiento del árbol en el hipotético evento que la sentencia imponga dicha obligación es del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente-DAGMA-, ello de conformidad con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, al ser el Municipio de Santiago de Cali, un centro urbano cuya población excede un millón de habitantes.

Finalmente señala que se presenta una clara negligencia del actor popular, pues han transcurrido más de 8 años, sin que se acredite sumariamente circunstancia que le ha impedido adelantar el procedimiento de corte del árbol.

7.4. **MINISTERIO PÚBLICO.** (fl.169-174)

La delegada del Ministerio Público ante este despacho emitió concepto señalando *“Acreditada la vulneración del derecho colectivo contenido en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, deberá proferirse sentencia que ampare el mismo ordenándose la cesación de la vulneración **con la poda y mantenimiento permanente y periódico del árbol** cuya situación está poniendo en riesgo a los habitantes del sector la Sirena del Corregimiento la Buitrera del Municipio de Santiago de Cali, responsabilidad a cargo del ente territorial demandado MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI-DAGMA.”*

Lo anterior al considerar que analizados los informes del 25 de marzo de 2011 y el concepto técnico del 25 de noviembre de 2019, corresponde a la CVC como autoridad ambiental definir la necesidad de tala del árbol, pero la responsabilidad del retiro del árbol se encuentra en cabeza de la entidad territorial por cuanto conforme a las atribuciones establecidas en el carta política, artículo 311 y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, corresponde a los Alcaldes en relación con la Administración Municipal, *“1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el*

cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo."

8. CONSIDERACIONES

8.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 de la ley 472 de 1998 y en el artículo 152, numeral 16 del CPACA esta Corporación es competente para conocer en primera instancia del medio de control relativo a la protección de derechos e intereses colectivos que se interpongan cuando sea parte una entidad del nivel nacional.

8.2. GENERALIDADES.

De acuerdo con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, están encaminadas a proteger los derechos e intereses colectivos, en aquellos eventos en que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

La acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de derechos colectivos, cuando quiera que estos se vean amenazados o estén siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración deben ser reales no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera que se perciba la potencialidad de la violación del derecho colectivo o se verifique la vulneración, aspectos que deben ser demostrados por el actor popular tal y como lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

Por ello, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 472 de 1998, establece que éstas: *"... se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible"*.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada², los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales³, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados⁴.

8.3. PROBLEMA JURÍDICO.

Se centra en determinar si el Municipio de Santiago de Cali, las Empresas Municipales de Cali EICE ESP y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca son responsables de la vulneración al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente consagrado en el literal I) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, debido a la falta de acciones tendientes a erradicar o talar el árbol Samán que pone en riesgo la comunidad del sector la Sirena en el Corregimiento de la Buitrera del Municipio de Santiago de Cali.

8.4. TESIS DE LA SALA.

La Sala de Decisión amparará los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente consagrado en el literal I) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, vulnerados por el Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA-, al determinarse que el árbol Samán localizado en la manzana G, casa 27 sector la Sirena Corregimiento la Buitrera del municipio de Santiago de Cali, existe una especie arbórea Samán el cual no recibe las labores de mantenimiento y poda con el propósito de evitar el riesgo de volcamiento sobre las viviendas y los habitantes del sector, evidenciándose un peligro o amenaza, debido a la falta de supervisión, control y vigilancia del árbol ya referido.

8.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

8.5.1. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

El artículo 161⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagró como requisito para demandar la protección de los derechos e intereses colectivos la reclamación previa tal como lo consagra el artículo 144⁶, ibidem, con la finalidad de

⁴ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01 (AP).

⁵ "ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:
(...)

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código."

⁶ Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

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

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas

requerir a la entidad correspondiente se adopten las medidas necesarias para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, excepcionalmente podrá omitirse el cumplimiento de dicho requisito en caso de que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, en contra de los derechos e intereses, cuestión que deberá sustentarse y acreditarse en la demanda.

A propósito de la reclamación previa como requisito previo a la presentación de la acción popular, el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

*“(...) Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia del CPACA (2 de julio de 2012), **el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito previo de procedibilidad antes señalado, conforme al cual deberá solicitar a la autoridad administrativa o al particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo supuestamente amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción.** La respectiva entidad o el particular cuanta con quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud para brindar una respuesta de fondo en relación con la adopción de las medidas que sean necesarias para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio al derecho colectivo (...).*

*Por tanto, se reitera, a partir de la entrada en vigencia del CPACA, quien presente demanda en ejercicio de la acción popular, **debe demostrar que previamente formuló reclamación ante la entidad presuntamente responsable de hacer cesar la afectación, amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo**, a menos que exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, situación que debe analizarse en el presente caso...⁷”* (Negrilla fuera de texto original).

Precisado lo anterior, descendiendo al caso concreto encuentra la Sala que la parte demandante pretende que se ordene al Municipio de Santiago de Cali, las Empresas Municipales de Cali EICE ESP y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, erradicar o talar el árbol Samán localizado en la manzana G, casa 27, sector la Sirena en el Corregimiento de la Buitrera del Municipio de Santiago de Cali, pues asegura que su estado sanitario pone en riesgo la comunidad por posibilidad de volcamiento. Ahora bien, a fin de acreditar el cumplimiento de la reclamación previa el actor solicitó a las Empresas

necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES Bogotá D.D., nueve (9) de marzo de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 66001-23-33-000-2015-00205-01 (AP).

Municipales de Cali (fl.5) y al Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (fl. 7) la erradicación del árbol Samán con el fin de evitar el volcamiento del mismo. En cuanto a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, el magistrado sustanciador señaló en auto de mayo 31 de 2019⁸, que a pesar de no existir requerimiento se hacía necesaria la vinculación de la CVC, en cumplimiento de la Ley 99 de 1993.

En razón a lo anterior, se entiende cumplido el requisito contenido en el artículo 144 del CPACA por la parte demandante.

8.5.2. EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE.

El artículo 2 de la Constitución Política establece lo siguiente:

*“[...] **Artículo 2. Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁹ como “[...] un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]”.

Acerca del contenido y alcances del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁰, en fallo del 26 de marzo de 2015, dentro de una acción popular consideró lo siguiente:

⁸ Folio 20-21

⁹ 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

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

*"[...] Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio"*¹¹.

*Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de "evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad"*¹², ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

*Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.*¹³

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como "parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

¹³ Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas"¹⁴.

Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. **No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros.** Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales [...]" (Negritas y subrayas por fuera de texto)

De conformidad con lo expuesto, la Sala resalta que, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, el Estado tiene el deber de velar y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares, es decir, se trata de una carga impuesta por el Constituyente en favor de la integridad de la sociedad para evitar que sufran menoscabo en los aspectos físico, social, cultural, urbanístico e incluso jurídico, derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial la prevención de situaciones de amenaza o vulneración dentro de las previsiones legales establecidas.

8.5.3. MARCO NORMATIVO QUE ESTABLECE LAS COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES NATURALES.

La Ley 23 de 19 de diciembre de 1973¹⁵ y el Decreto 2811 de 18 de diciembre 1974¹⁶, precisan que el ambiente es patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares en atención a que es de utilidad pública e interés social.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01 (AP).

¹⁵ "Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones". Artículo 2.º.

¹⁶ "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". Artículo 1º.

Por su parte, el Decreto 2811 de 1974, bajo la reiteración del principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, se propuso tres fines esenciales:

"1.- Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional;

2.- Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos;

*3.- Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente"*¹⁷. [Subraya la Sala].

A su turno, la **Ley 99 de 22 de diciembre de 1993**¹⁸ definió las corporaciones autónomas regionales como *"[...] 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 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. [...]"*¹⁹.

En ese sentido, el artículo 30 de la misma Ley estableció que *"[...] [todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente]"*²⁰.

Igualmente, la Ley 99 de 1993, en su artículo 31 enunció las funciones que le corresponde ejercer a las Corporaciones Autónomas Regionales, entre las que se encuentran las siguientes:

¹⁷ Artículo 2°.

¹⁸ "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".

¹⁹ Artículo 23.

²⁰ Artículo 30.

“[...].

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

[...].

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;

[...];

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

[...].

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

[...].

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

[...].

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

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 las 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; [...];

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 4º.- 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;

[...]"²¹. [Resalta la Sala].

Adicionalmente, la **Ley 1523 de 24 de abril de 2012**, "[por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres]²² y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres]²³

²¹ Artículo 31.

²² "Artículo 4º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: [...].

11. Gestión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

[...].

25. Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. [...]"

²³ "Artículo 5º. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades

[...]"²⁴, dispone que "[la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano"; por lo tanto, "las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, 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, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades" ²⁵.

Como se advirtió, hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, además de la comunidad y de las personas de derecho privado, las personas de derecho público, como las corporaciones autónomas regionales, "[p]or su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión"²⁶.

públicas, privadas y comunitarias, 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".

²⁴ "Artículo 1º. De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para 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.

Parágrafo 1º. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está 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 [...]".

²⁵ Artículo 2º.

Cfr. "Artículo 4º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: [...].

7. Conocimiento del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre. [...].

15. Manejo de desastres: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación. [...].

16. Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente. [...].

18. Prevención de riesgo: Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible. [...].

21. Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. [...]"

²⁶ Artículo 8.

Finalmente, el artículo 31 de la Ley 1523, en relación con las corporaciones autónomas regionales, establece lo siguiente:

"[...].

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 1°. **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 2°. **Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.**

Parágrafo 3°. **Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad ^[27], coordinación ^[28], concurrencia ^[29] y subsidiariedad positiva ^[30], deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en**

²⁷ "Artículo 3°. 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. [...]"

²⁸ Ibid., "[...]. 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. [...]"

²⁹ Ibid., "[...]. 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. [...]"

³⁰ Ibid., "[...]. 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. [...]"

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

[...]". [Resalta la Sala].

8.5.4. LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL, DE RIESGOS DE DESASTRE Y DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

De acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En ese sentido, es preciso indicar que al Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, así como velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Al Alcalde, como director de la función administrativa³¹ y primera autoridad de policía³², le corresponde "*cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo*"³³ y "*(...) asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)*"³⁴, concretamente, y en lo que atañe al Municipio de Santiago de Cali, el artículo 311 de la Constitución indica que "*(...) le corresponde 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 y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*".

En virtud de las leyes 715 de 21 de diciembre de 2001³⁵ y 1523 de 24 de abril de 2012³⁶, al alcalde del municipio de Santiago de Cali le corresponde conocer de los riesgos de desastre que se susciten al interior del territorio de su jurisdicción y, a través de los instrumentos de gestión pública, ejecutar las estrategias prioritarias para mitigarlos y eliminarlos.

³¹ *Ibíd.*, artículo 315, numeral 3º.

³² *Ibíd.*, numeral 2º.

³³ *Ibíd.*, numeral 1º.

³⁴ *Ibíd.*, numeral 3º.

³⁵ "*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*". (Artículo 76.9).

³⁶ "*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*". (Artículo 14).

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, en materia ambiental, a la Administración del Municipio de Santiago de Cali también le compete: i) planificar y ordenar el territorio de su jurisdicción teniendo en cuenta las determinantes ambientales impuestas por la ley y la CVC; ii) *“Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”*; iii) *“Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo”*; y iv) *“(…) [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 microcuencas hidrográficas]*. [Resalta la Sala].

Además, la Ley 1551 de 6 de julio de 2012³⁷, en su artículo 6° determina que:

“Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

(…)

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

[…]”.

De acuerdo con el marco normativo traído a relación encontramos que las Corporaciones Autónomas Regionales y los Municipios tienen a cargo la responsabilidad de articular esfuerzos para la protección ambiental y manejo de los recursos naturales renovables, siendo autoridades en materia ambiental, no obstante es el Alcalde, como director de la función administrativa³⁸ y primera autoridad de policía³⁹, a quien le corresponde *“cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo”*⁴⁰ y *asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (…)*⁴¹, correspondiéndole a este en virtud de las leyes 715 de

³⁷ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

³⁸ *Ibíd.*, artículo 315, numeral 3°.

³⁹ *Ibíd.*, numeral 2°.

⁴⁰ *Ibíd.*, numeral 1°.

⁴¹ *Ibíd.*, numeral 3°.

21 de diciembre de 2001⁴² y 1523 de 24 de abril de 2012⁴³, conocer de los riesgos de desastre que se susciten al interior del territorio de su jurisdicción y, a través de los instrumentos de gestión pública, ejecutar las estrategias prioritarias para mitigarlos y eliminarlos.

8.5.5. DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL - CORTE CONSTITUCIONAL.

En sentencia C-894 de 2003, la Corte Constitucional determinó los criterios constitucionales de distribución de competencias en materia ambiental, al respecto precisó la Corporación lo siguiente:

2.5 Armonización de las competencias constitucionales concurrentes: reserva legal y autonomía.

(...)

*Ahora bien, **la labor de determinación de competencias en materia ambiental no es una tarea sencilla, precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto.** Sin embargo, al interior de la misma Constitución existen una serie de principios de coordinación administrativa. Algunos de ellos son de carácter general, como el carácter unitario del Estado de derecho, y otros se predicán específicamente de órganos o categorías de entidades, como lo es la autonomía de las entidades territoriales, y de las corporaciones autónomas regionales. De tal modo, a pesar de la confluencia de aspectos de interés nacional, regional y territorial, dentro de las funciones que competen a las corporaciones regionales, su creación y funcionamiento deben regularse dentro de un régimen de autonomía, en virtud de un expreso mandato constitucional. Aun así, la autonomía no implica un alcance omnímodo de la facultad de autogobierno. ...*

(...)

De tal modo, la Sentencia C-535/96 declaró la constitucionalidad condicionada de diversos artículos de la Ley 99 de 1993, con fundamento en que las autoridades nacionales no podían vaciar de contenido la regulación de la publicidad exterior visual de los municipios, pues éste es un asunto que concierne principalmente a las entidades de ese orden. Al formular el criterio con fundamento en el cual adoptó su decisión, la Corte dijo:

*“17- Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1º). En ese orden ideas, **en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto***

⁴² “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”. (Artículo 76.9).

⁴³ “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”. (Artículo 14).

ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite, pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional." (resaltado fuera de texto)⁴⁴

Por su parte en la sentencia del 14 de mayo de 2008, respecto a la ejecución coordinada de la política ambiental establecida en la Ley 99 de 1993, la Corte Constitucional⁴⁵ señaló lo siguiente:

(...)

En suma, el desarrollo legislativo de esta línea constitucional demuestra lo siguiente: i) que en Colombia la responsabilidad por el manejo de los recursos naturales recae en todas las autoridades del Estado, pero también en la comunidad; ii) que la gestión integrada y coordinada de la política ambiental involucra tanto a las autoridades nacionales como a las autoridades locales y a los particulares, iii) que la definición de esa política está a cargo del Gobierno, representado en el sector del medio ambiente por el Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien junto con el Presidente de la República tiene a su cargo la definición de los lineamientos generales de esa política, el señalamiento de las estrategias principales y la verificación de los resultados de dicha gestión y iv) **que las autoridades locales, regionales y territoriales, deben ejercer sus funciones de conformidad con los criterios y directrices generales establecidos y diseñados por la autoridad central, aunque al hacerlo cuentan con autonomía en el manejo concreto de los asuntos asignados.**

(...)

La Corte ha dicho a este respecto que las CAR son organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo cual implica que las competencias que ejercen emanan del Estado central⁴⁶. Para la Corte, se trata de organismos intermedios entre "la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables."⁴⁷

"Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además,

⁴⁴ En el mismo sentido, puede verse la Sentencia C-305/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) F.J. No. 3.

⁴⁵ Corte Constitucional - Sentencia C-462/08 Referencia: expediente D-6957 - Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 16 y 36 del artículo 5º de la ley 99 de 1993 - Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA - Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil ocho (2008)

⁴⁶ "No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central". (Sentencia C-596 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

⁴⁷ Sentencia C-593 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz

y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley." (Sentencia C-593 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz)"

Así las cosas, no cabe duda que, de conformidad con las Leyes 99 de 1993 y 1523 de 2012, así como los Decretos 919 del 1º de mayo de 1989 y 1504 de 4 de agosto de 1998, y los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en materia de competencia y coordinación en materia ambiental entre las Corporaciones Autónomas Regionales y los Entes Territoriales, le corresponde al Municipio de Santiago de Cali realizar las obras tendientes a garantizar con fines preventivos y de mitigación de riesgos, realizando el correspondiente control, seguimiento y acompañamiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y rural en conjunto con constante acompañamiento de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca dentro de su jurisdicción, ello por cuanto la Corporación Autónoma del Valle del Cauca cuenta con la facultad de implementar *"las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción"*; y la de ejercer *"la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente"*. (art. 31-1 y 2 Ley 99 de 1993), sin embargo, dicha competencia no excluye las funciones legales y constitucionales del Municipio de Santiago de Cali, tal como lo dispone el inciso final del artículo⁴⁸ 4 de la Ley 136 de 1994, entre las que está, *"Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley"*. (art. 3-10 Ley 136 de 1994).

9. CASO CONCRETO.

El actor popular solicita del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI -EMCALI- y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, por su presunta vulneración a causa de la omisión, de las obligaciones de erradicar el árbol Samán localizado en la manzana G, casa 27 sector la Sirena Corregimiento la Buitrera, el cual cuenta con una altura de 18 metros con riesgo de volcamiento sobre las viviendas del sector, buscando la protección del

⁴⁸ Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal. Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

derecho colectivo contenido en el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998.

9.1. HECHOS PROBADOS.

En el presente asunto encontramos que efectivamente en la manzana G, casa 27 (predio los guayabales) sector la Sirena Corregimiento la Buitrera del municipio de Santiago de Cali, *"existe un árbol de especie Samán con una altura de 18 mts y unas goteras de 12 mts, en avanzado estado sanitario, amenazando con volcarse sobre las viviendas vecinas"*, por lo cual el funcionario Oscar Molina delegado de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, *"autorizó al sr Jonathan Pulgarín para que haga cortar el árbol en su totalidad por personal idóneo"*. (fl.14)

Que a pesar de la autorización otorgada por la Corporación Autónoma de Regional del Valle del Cauca al accionante para cortar en su totalidad el árbol Samán, al señor Pulgarín solicitó al Municipio de Santiago de Cali (fl.25/05/2012) y al Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, (18/04/2013), la evaluación y erradicación del árbol. (fl.5-6)

Los habitantes del sector solicitan el 07/04/2014 a las Empresas Municipales de Cali, la erradicación o corte del árbol Samán, (fl.8-13) petición resuelta por el Departamento de Mantenimiento, dependencia que emitió concepto mediante oficio No. 521.DM.1135 del 24 de abril de 2014, señalando que una vez inspeccionó el sector de la Sirena, Manzana G, Casa 27, encuentran un árbol Samán, el cual *"sus ramas no están interfiriendo con nuestras redes de energía"*, señalando que al momento de procederse al corte por parte del accionantes el Departamento de Mantenimiento puede realizar el acompañamiento dado el acercamiento de las ramas a las redes secundarias. (fl.7)

Por su parte la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, emitió concepto técnico el 25 de noviembre de 2019, llegando entre otras a las siguientes conclusiones: (fl.113-118)

"(...)

El individuo arbóreo presenta condiciones fitosanitarias y biomecánicas aceptables, y presta servicios ambientales a la comunidad del sector.

(...)

La intervención del individuo de la especie Samán objeto de la presente, debe ser con labores de mantenimiento que garanticen su estabilidad y buen desarrollo.

(...)

Las podas de mantenimiento deberán efectuarse conforme al Manual de podas para el arbolado urbano de Santiago de Cali, elaborado por el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA, teniendo en cuenta lo siguiente:

Estas labores deben ser supervisadas por Ingenieros Forestales o firma especializada en ejercer este tipo de actividades, con experiencia en la ejecución de trabajos similares, teniendo en cuenta las medidas de seguridad que garanticen la integridad del personal que participan en las actividades".

Al examinarse los medios probatorios arimados al proceso se concluye que a la fecha el árbol Samán localizado en la manzana G, frente de la casa 27 sector la Sirena Corregimiento la Buitrera **-en vía pública-** no presenta riesgo de volcamiento sobre las viviendas y los habitantes del sector y que la preservación del individuo arbóreo se requiere para la conservación de una gran cantidad de especies de flora como epifitas (vasculares y no vasculares), siendo viable su conservación, preservación y estabilidad realizándose las debidas labores de mantenimiento y poda por parte de la autoridad ambiental, por lo cual no es procedente ordenar la erradicación, corte o tala del árbol Samán como lo solicitó el actor popular, sin embargo, y dada la finalidad del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, esto es, la prevención de un daño contingente, peligro o amenaza, y debido a la falta de supervisión, control y vigilancia por parte del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA- en la atención del individuo arbóreo, omisión flagrante al asegurar su falta de competencia en la atención del ecosistema localizado en el sector rural del municipio de Santiago de Cali, razón por la cual se declara la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente consagrado en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, dada la finalidad de la acción constitucional incoada consistente en prevenir que ocurra un desastre que es previsible técnicamente; hecho que es definido en el artículo 4º (numeral 8) ⁴⁹ de la Ley 1523 de 24 de abril de 2012.

En Consecuencia, se ORDENARÁ al Municipio de Santiago de Cali que, en un término no superior a tres (3) meses contado a partir del momento en que quede en firme la presente sentencia, realice el mantenimiento y poda permanente del individuo arbóreo, seguimiento y vigilancia garantizando la supervivencia del mismo y en el evento que se constituya una amenaza a las viviendas del sector y se pone en riesgo la seguridad de los habitantes del sector proceda a su remoción, procedimiento que deberá hacer en coordinación con las Empresas Municipales de Cali⁵⁰, teniendo en cuenta la cercanía de las ramas a las redes secundarias.

⁴⁹ "(...) **8. Desastre.** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción (...)".

⁵⁰ Oficio No. 521.5-DM-1135 del 24 de abril de 2014 – Departamento de Mantenimiento.

10. COSTAS

De acuerdo con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

Por su parte el artículo 38⁵¹ de la Ley 472 de 1998, señala que en lo relativo a las costas se aplicarán las normas de procedimiento civil. En ese orden de ideas, el artículo 365 del Código General del Proceso en el numeral 8 dispone que *“Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*.

Visto lo anterior, en lo que se refiere al caso concreto y en consideración a que no existe prueba de que la parte actora halla incurrido en gasto alguno en el trámite del presente medio de control la Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas al Municipio de Santiago de Cali.

11. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA:

1. **AMPARAR** los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente consagrado en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, vulnerados por el Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA-
2. **ORDENAR** al Municipio de Santiago de Cali a través del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - DAGMA- en coordinación con las Empresas Municipales del Cali - EMCALI -EICE- ESP que, en un término no superior a tres (3) meses contado a partir del momento en que quede en firme la presente sentencia, realice el mantenimiento y poda permanente del individuo arbóreo, seguimiento y vigilancia garantizando la supervivencia del mismo y en el evento que se constituya una amenaza a las viviendas del sector y se pone en riesgo la seguridad de los habitantes del sector proceda a su remoción.
3. **ORDENAR** la conformación de un Comité de verificación de cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia, integrado por el

⁵¹ ARTICULO 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

Magistrado Ponente de esta Sala de Decisión, quien lo presidirá; el señor Personero del Municipio de Santiago de Cali; el demandante; el Director de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca o su delegado; el director del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente -DAGMA-. El Comité se reunirá previa convocatoria de su presidente a petición de cualquiera de los miembros e informará por escrito el resultado de cumplimiento de las órdenes dadas en esta sentencia al vencimiento de cada uno de los términos indicados para el efecto.

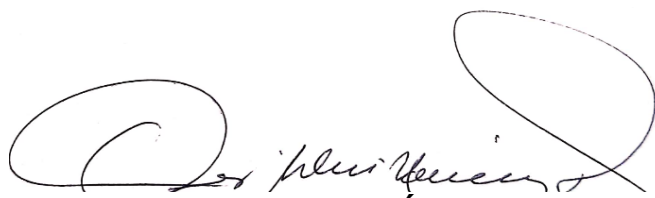
4. **REMITIR** copia de la presente providencia al señor Defensor del Pueblo para los fines señalados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, Registro Único de Acciones Populares y de Grupo.
5. **SIN** condena en costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha.
Acta No. 49.

Los Magistrados,


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS


OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA


OMAR EDGAR BORJA SOTO