



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO
Cartago, Valle del Cauca, seis de febrero de dos mil veintitrés

Sentencia	No. 006
Proceso	Protección de derechos e intereses colectivos
Accionante	Alba Nelly Montoya y Otros
Accionado	Municipio de Cartago
Vinculados	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; Departamento del Valle del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Valle
Radicado	76147-33-33-003-2022-00628-00
Tema	- Deslizamiento de tierra por desprendimiento de talud. -Competencia en materia de gestión del riesgo. -Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. -Derecho a un ambiente sano.
Asunto	Accede parcialmente

I. ANTECEDENTES

Procede el Despacho a resolver en primera instancia el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, presentado contra el Municipio de Cartago y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, en la que se vincularon al Departamento del Valle del Cauca y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, por la presunta vulneración del derecho colectivo a un ambiente sano, contemplado en el numeral a) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, los derechos a “*vivienda digna (...) propiedad privada (...) a la vida e integridad personal*”, según exponen los demandantes, por el peligro de deslizamiento de un talud de tierra en la urbanización “Fresneda etapa I” del Municipio de Cartago.

1. HECHOS¹

1.1. Comenta que desde el año 2008 se presenta un talud de tierra que se ubica en la parte trasera de las viviendas que se encuentran en la calle 2°, entre las carreras 24 y 25 con las nomenclaturas 24-03, 24-09, 24-15, 24-21, 24-27, 24-33, 24-29, 24-45 y 24-51 de la urbanización la Fresneda etapa número 1 del Municipio de Cartago.

1.2. Indica que el 26 de junio de 2021, a causa de las fuertes lluvias, se produjo un derrumbe que ocupó la parte trasera de las viviendas en mención, quedando en este lugar dos personas atrapadas, por lo que la Alcaldía de Cartago emitió un comunicado

¹ Expediente digital - carpeta de primera instancia - carpeta principal - documento 03.

recomendando la evacuación de los inmuebles, ante la inminencia de un posible desastre.

1.3. Expone que el 9 de julio de 2021 la Alcaldía de Cartago informó que debían evacuar la zona y, como ayuda, les otorgaría 3 meses de arrendamiento.

1.4. Manifiesta que el 19 de julio de la misma anualidad se radicó un derecho de petición ante el ente municipal solicitando acciones para mitigar el riesgo, quien en contestación a éste comunicó que se había realizado la erradicación de un árbol y que se encontraban a la espera que las personas afectadas autorizaran el retiro la tierra acumulada.

1.5. Expresa que otorgó permiso para que se rompiera una pared de su vivienda, con la intención que la tierra fuera retirada, pero que solo realizaron limpieza de la zanja, dejando gran cantidad de tierra en el derrumbe, pues manifestaron que era difícil su extracción.

1.6. Comenta que los habitantes de la vivienda identificada con la nomenclatura 24-33 interpusieron una acción de tutela, y que en virtud a ésta, la Oficina de Gestión del Riesgo plantó la planta “Vetiver”, para solucionar la problemática presentada.

1.7. Indica que el 6 de enero de 2022, nuevamente se presentó un deslizamiento de tierra afectando a diferentes viviendas, lo cual se ha venido repitiendo en diferentes ocasiones, por lo que ha sido la propia comunidad quien ha realizado el retiro de la misma.

1.8. Comenta que son 31 las personas afectadas, las cuales no cuentan con los recursos para hacer obras y mucho menos para reubicarse.

2. PRETENSIONES.

2.1. Se ordene al Municipio de Cartago para que cumpla con su obligación de salvaguardar el derecho a un ambiente sano ante un inminente riesgo ya advertido, y evitar el daño contingente que pueda sobrevenir.

2.2. Se ordene a la entidad encargada para que realice las obras de mitigación y estabilización de talud o eliminación de este (propiedad del municipio), con el fin de evitar contingencias futuras y así garantizar los derechos de la comunidad afectada.

3. ACTUACIONES PROCESALES

Este Despacho mediante auto del 9 de agosto de 2022² admitió la demanda; en la misma fecha se fijó el aviso a la comunidad³; y mediante providencia del 22 de agosto de la misma anualidad⁴ decretó una medida cautelar de oficio, la cual fue objeto de

² Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 5.

³ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 8.

⁴ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta medidas cautelares - documento 4.

recurso de apelación, siendo confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca⁵.

Por auto del 12 de octubre de 2022⁶ se ordenó la vinculación del Departamento del Valle del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

El 5 de diciembre de 2022 se celebró audiencia de pacto de cumplimiento⁷; por auto del 6 de diciembre de igual año⁸ se ordenó el decreto de pruebas; y el 16 de enero de 2023⁹ se realizó la audiencia de pruebas y otorgó término para alegar de conclusión.

4. CONTESTACIONES

4.1. MUNICIPIO DE CARTAGO¹⁰

Expone que ha realizado las acciones pertinentes, como lo son el retiro de la tierra; limpieza de los canales superiores, laterales e inferiores; la erradicación de un árbol; reconstrucción de muros; arreglo de unas viviendas; y siembra de la planta Vetiver.

Agrega que el movimiento de tierra se produjo por vertimiento de escombros y basuras en el canal de desagüe.

Finalmente, propuso las excepciones denominadas *“el Municipio de Cartago a través de la oficina de Gestión del Riesgo y Atención de Desastres no ha vulnerado derechos e intereses colectivos”*; *“el Municipio de Cartago no ha causado ni está causando un perjuicio irremediable a la parte demandante”*; y *“excepción genérica”*.

4.2. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES¹¹

Expresa que no se opone a las pretensiones de la demanda, pero considera que no debe estar vinculada a la presente acción, dado que es la entidad territorial la llamada a responder de conformidad con los artículos 12 a 14 de la Ley 1523 de 2012; artículo 311 de la Constitución Política; Ley 152 de 1994; Ley 99 de 1993, Ley 388 de 1997 y Ley 1551 de 2012. Asimismo, expone cuál es la competencia de la entidad departamental y de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de atención de desastres.

Propuso la excepción que denominó *“falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”*.

4.3. DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA¹²

Se opone a la totalidad de las pretensiones de la demanda; además solicita su

⁵ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta medidas cautelares - documento 9.

⁶ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 25.

⁷ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 43.

⁸ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 44.

⁹ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 65.

¹⁰ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 11.

¹¹ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 16.

¹² Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 28.

desvinculación, dado que, el Municipio de Cartago no ha solicitado apoyo, aunado a que la responsabilidad recae en el mencionado ente.

Presentó las excepciones que denominó “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”; “*innominada*”; “*prescripción*”; y “*condena en costas*”.

4.4. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA¹³

Comenta que no se debe acceder a las pretensiones, puesto que no hay fundamento legal, ni probatorio para condenarla.

Propuso las excepciones que denominó “*inexistencia de vulneración a derechos colectivos por parte de la CVC*”; y “*falta de legitimación en causa por pasiva por parte de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca*”.

5. COADYUVANCIA¹⁴

La Defensoría del Pueblo solicita se protejan los derechos invocados por los accionantes, pues considera que el asunto tiene gran relevancia.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

6.1. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC¹⁵

Reitera lo expuesto en la contestación de la demanda, señalando que no hay una vulneración o amenaza de derechos colectivos, además que hay una falta de legitimación en la causa por pasiva.

6.2. MUNICIPIO DE CARTAGO¹⁶

Expone que en la zona no hay un potencial riesgo, como lo expuso el Director de la Oficina Municipal de Gestión del Riesgo. Además que las obras realizadas, como lo fue el retiro de la tierra; limpieza de los canales; erradicación de un árbol; construcción de muros en algunas viviendas, y siembra de la planta Vetiver, han mitigado el riesgo, pero que se requiere un comportamiento adecuado de la comunidad en el manejo de basuras y escombros.

Por lo expuesto, solicita sea emitida una sentencia absolutoria, dado que ha efectuado todas las acciones pertinentes.

6.3. DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA¹⁷

Indica que el riesgo se encuentra controlado de conformidad con el informe del Director de la Unidad de Gestión del Riesgo del Municipio de Cartago. Agrega que quedó

¹³ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 30.

¹⁴ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 29.

¹⁵ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 66.

¹⁶ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 67.

¹⁷ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 68.

evidenciado que la situación nunca le ha sido comunicada.

6.4. PARTE DEMANDANTE¹⁸

Comenta que no se intervino el canal superior del terreno; ni se efectuó mantenimiento de la planta Vetiver; ni obras después del primer deslizamiento, para lo cual allega fotografías.

Solicita: i) se tenga en cuenta el informe de la oficina de gestión del riesgo rendido en junio de 2021; ii) se tenga en cuenta el informe entregado por la CVC el 31 de octubre de 2022; y iii) se determinen las acciones pertinentes para evitar deslizamiento de talud.

6.5. MINISTERIO PÚBLICO¹⁹

No allegó concepto de conformidad con constancia secretarial del 24 de enero de 2023.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente el presente juzgado para conocer de la acción popular de referencia, de conformidad con los artículos 15²⁰ y 16²¹ de la Ley 472 de 1998, y el numeral 10²² del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico consiste en determinar si a la comunidad de la urbanización la Fresneda etapa 1 del Municipio de Cartago, le están siendo vulnerados sus derechos colectivos a un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles

¹⁸ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 69.

¹⁹ Expediente digital - carpeta primera instancia - carpeta principal - documento 72.

²⁰ **ARTÍCULO 15. JURISDICCIÓN.** La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

²¹ **ARTÍCULO 16. COMPETENCIA.** De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

²² **ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

técnicamente, contemplados en los numerales a) y l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, al parecer por la amenaza que produce el talud de tierra que se encuentra en la parte posterior de la urbanización.

3. EXCEPCIONES

El Municipio de Cartago propuso las excepciones denominadas *“el Municipio de Cartago a través de la oficina de Gestión del Riesgo y Atención de Desastres no ha vulnerado derechos e intereses colectivos”*; *“el Municipio de Cartago no ha causado ni está causando un perjuicio irremediable a la parte demandante”*; y *“excepción genérica”*.

La UNGRD formuló la excepción que denominó *“falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”*.

El Departamento del Valle del Cauca presentó las excepciones que llamó *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*; *“innominada”*; *“prescripción”*; y *“condena en costas”*.

A su vez la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca las que denominó *“inexistencia de vulneración a derechos colectivos por parte de la CVC”*; y *“falta de legitimación en causa por pasiva por parte de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca”*.

El artículo 23 de la Ley 472 de 1998 señala que con la contestación de la demanda se pueden proponer excepciones mérito y únicamente las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

En ese sentido, es pertinente mencionar que el Despacho entiende que los demandados al proponer la falta de legitimación en la causa por pasiva, están haciendo alusión a la falta de legitimación material, por lo que será resuelta al momento de decidir de fondo el asunto, al tratarse de un tema de imputación del daño o amenaza a los derechos e intereses colectivos. Respecto a las demás, se encuentran que no son excepciones propiamente dichas, sino medios de defensa, por lo que su resolución quedará inmersa al momento de resolver el problema jurídico.

4. ANÁLISIS JURÍDICO PROBATORIO

Para resolver el problema jurídico planteado, se abordará lo siguiente: i) generalidades de la acción popular; ii) competencia en materia de gestión del riesgo; iii) derecho colectivo a un ambiente sano; iv) derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y v) caso concreto.

4.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN POPULAR

Las acciones populares se encuentran consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política, reguladas por la Ley 472 de 1998, disponiendo que son medios procesales para la protección efectiva de los derechos colectivos vulnerados.

Estas acciones constitucionales, se ejercen con el fin de evitar un daño contingente, cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos implicados, o restituir a su estado anterior las circunstancias cuando fuere posible.

Resulta procedente su interposición, cuando por acción u omisión de una entidad o un particular se afectan de manera sustancial los derechos colectivos de una comunidad, siendo necesaria la intervención del Juez ante la demostración de los supuestos que originan la transgresión y el nexo de causalidad, para que mediante órdenes judiciales sean protegidos y garantizados.

4.2. ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente se encuentra consagrado en el literal l) del numeral 4 de la Ley 472 de 1998, el cual está orientado a prevenir “*desastres y calamidades de origen natural o humano*”, que busca que las autoridades garanticen los derechos y bienes jurídicos contemplados en la Constitución, por lo que deben adoptar “*las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación*” los problemas que aquejen y amenacen el “*bienestar, integridad o tranquilidad*” previsibles y controlables, ya sea por observación o por ayudas técnicas, por lo que busca evitar la configuración de riesgos naturales (“*fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.*”) y de origen humano (“*contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones*”)²³.

Al respecto se puede afirmar que la protección de este derecho colectivo lo que busca es evitar el desastre, por lo que tiene una esencia preventiva, a fin de proteger la vida e integridad de la comunidad, por lo que la administración pública juega un papel fundamental en su protección y es quien debe adelantar todas las acciones previsibles para evitar desastres naturales o de origen humano, en virtud a las posibilidades reales con que cuente para hacerlo y de conformidad con el ámbito de su competencia.

4.3. ALCANCE DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

El derecho a un ambiente sano deriva del artículo 79 de la Constitución Política, el cual también impone un deber al Estado de proteger la diversidad ambiental e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica.

²³ Sentencia del 18 de mayo de 2017, Consejo de Estado - Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés, proceso N° 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP).

Se puede decir que este derecho ostenta diferentes connotaciones, como son a saber: *“(i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior ”²⁴.*

Es de indicar entonces, que se sería vulnerado este derecho cuando no se garantiza un ambiente sano, no se permite la participación en cualquier decisión que lo pueda afectar, y cuando el Estado no previene ni controla factores de deterioro ambiental, esto teniendo en cuenta los diferentes roles que ostenta.

4.4. MARCO LEGAL Y COMPETENCIA EN GESTIÓN DEL RIESGO

La Ley 1523 de 2012 en su artículo 1 definió la gestión del riesgo de desastres como *“un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y 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”.*

En cuanto a la responsabilidad, en su artículo 2 dispuso que está en cabeza de todas las autoridades y de los habitantes del territorio nacional, siendo los primeros quienes desarrollarán y ejecutarán la gestión del riesgo, mientras que los segundos deben actuar con precaución, solidaridad y autoprotección, además de acatar lo que indiquen las autoridades, es decir, hay una corresponsabilidad de acuerdo al alcance de cada uno.

Respecto al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el artículo 5 indicó que es el *“conjunto de entidades 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”*, del cual el artículo 9 expresa que su dirección estará en cabeza de: i) el Presidente de la República; ii) el director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre; iii) el Gobernador; y iv) el Alcalde.

En el ámbito territorial la comentada Ley expresó en su artículo 6 que tanto Gobernadores como Alcaldes son los conductores del sistema nacional en su territorio, por lo que están investidos de competencia para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, pero el artículo 13 dispuso que los primeros son agentes del Presidente que cumplen una instancia de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en relación

²⁴ Consejo de Estado - Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés, proceso N° 76001233100020110130001.

a los municipios; mientras que el artículo 14 señala que los Alcaldes representan el Sistema Nacional en el distrito o municipio, por lo que son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, lo que incluye el conocimiento y la reducción del mismo y manejo de desastres en su jurisdicción.

Lo anterior, en cuanto a la responsabilidad de los Alcaldes, fue reafirmado por el Consejo de Estado en providencia del 2 de junio de 2017²⁵, al señalar:

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

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

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

Así las cosas, es preciso indicar que en materia de gestión del riesgo es a los alcaldes a quienes les corresponde desarrollar y ejecutar todos los planes, programas y actividades para mitigar cualquier origen de un riesgo.

Lo anterior tiene sentido, puesto que el artículo 40 de la Ley 1523 de 2012, señala que las áreas metropolitanas, distritos y municipios deben agregar a sus planes de ordenamiento territorial los riesgos, para así condicionar el uso del suelo y evitar desastres; por lo que se puede decir que constituye una forma de mitigarlos, siendo ésta obligación que recae en los Alcaldes, como representantes legales.

4.4.1. COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

La Ley 99 de 1993²⁶ en el numeral 23 del artículo 31 señaló que son funciones de la Corporaciones Autónomas Regionales: *“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*

²⁵ Sentencia del 2 de junio de 2017, Consejo de Estado - Sección Primera, CP: María Elizabeth García González, proceso N° 17001-23-33-000-2014-00026-02.

²⁶ “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”.

distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación(...)”.

De otra parte, la Ley 1523 de 2012 en su artículo 31 consagró que las Corporaciones Autónomas Regionales deben apoyar a los entes territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial, pero que su rol es complementario y subsidiario, lo que no exime a los alcaldes y gobernadores de la responsabilidad principal de la gestión del riesgo.

En ese sentido, las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de gestión del riesgo tiene un rol subsidiario, en la tarea de apoyar la elaboración de estudios para mitigar los riesgos, juegan un papel principal, función que deben cumplir directamente, pues le fue asignada por el propio legislador; es decir, para esa labor su actuar no es complementario y subsidiario a las funciones de los Alcaldes y Gobernadores.

5. MATERIAL PROBATORIO

De acuerdo con las pruebas decretadas y practicada, el Despacho encuentra como relevantes las siguientes:

5.1. Oficio del 26 de junio de 2021 mediante el cual el Municipio de Cartago recomienda a los habitantes del barrio la Fresneda etapa I manzana D la evacuación de sus viviendas por una masa de terreno (expediente digital - carpeta principal - documento 03 folio 13 a 14).

5.2. Constancia del 29 de junio de 2021, en la que el Comandante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cartago - Valle del Cauca hace constar que el 26 de junio de la misma anualidad hubo un deslizamiento en la Calle 2 #24-33 del barrio la Fresneda de Cartago - Valle del Cauca (expediente digital - carpeta principal - documento 03 folio 15).

5.3. Oficio del 9 de julio de 2021 en el que el Director de la Oficina Municipal de Gestión del Riesgo informa a la comunidad del barrio la Fresneda etapa 1 manzana D las actividades desarrolladas (expediente digital - carpeta principal - documento 03 folio 16 a 17).

5.4. Videos y fotografías del lugar de los hechos (expediente digital - carpeta principal - carpeta 4).

5.4. Oficio N° 09812 del 27 de julio de 2021, a través del cual el Director de la Oficina Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres informa a la señora Alba Nelly Montoya Mejía que se erradicó un árbol de la especie Samán (expediente digital - carpeta principal - documento 11 folio 40).

5.5. Estudios previos del 8 de septiembre de 2021 con el objeto de adelantar contrato para *“ejecutar por el sistema de monto agotable, obras civiles de atención, mitigación y*

reparación de daños generados por emergencias causadas por eventos naturales en las zonas urbana y rural del municipio de Cartago” (expediente digital - carpeta principal- documento 11 folio 55 a 69).

5.6. Comunicación de aceptación de la oferta del proceso de selección de mínima cuantía número PSMC-074-2021 (expediente digital - carpeta principal- documento 11 folio 70 a 71).

5.7. Acta de inicio del contrato N° 4-030-2021 que tiene por objeto “*ejecutar por el sistema de monto agotable, obras civiles de atención, mitigación y reparación de daños generado por emergencias causadas por eventos naturales en las zonas urbana y rural del municipio de Cartago*” (expediente digital - carpeta principal- documento 11 folio 72 a 74).

5.8. Memorias de cantidades de obra del contrato N° 4-030-2021 (expediente digital - carpeta principal- documento 11 folio 75 a 76).

5.9. Informe de visita del 31 de octubre de 2022 rendido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en el barrio la Fresneda etapa I del Municipio de Cartago (expediente digital - carpeta principal- documento 30 folio 18 a 21).

5.10. Correo electrónico del 12 de enero de 2023 mediante el cual el Municipio de Cartago informa que la certificación del uso del suelo corresponde a la Curaduría Urbana (expediente digital - carpeta principal- documento 49 folio 3 a 4).

5.11. Certificación del 14 de diciembre de 2022 emitida por la Secretaría de Hacienda y Gestión Financiera del Municipio de Cartago donde certifica el presupuesto y ejecución del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo para las vigencias 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 (expediente digital - carpeta principal- documento 49 folio 7 a 9).

5.12. Informe de supervisión del contrato de obra N° 4-030-2021 con sus respectivos soportes (expediente digital - carpeta medidas cautelares- documento 06 folio 61 a 76).

5.13. Informe de visita realizado al lugar de los hechos el 24 de agosto de 2022 por parte del Director de la Oficina para la Gestión del Riesgo (expediente digital - carpeta incidente de desacato - documento 03 folio 5 a 6).

5.14. Testimonio de César Augusto Vega Pérez en calidad de Director de la Oficina Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre (intervención minuto 4:25 a 34:15 de la audiencia de pruebas).

6. ANÁLISIS JURÍDICO PROBATORIO Y CASO CONCRETO

El artículo 2 de la Ley 472 de 1998 señala que las acciones populares buscan evitar un daño contingente, hacer cesar un peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de un derecho colectivo, o restituir las cosas a su estado anterior. Asimismo el artículo 9 ibídem señala que este tipo de acción constitucional procede contra toda acción u

omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar derechos e intereses colectivos.

Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda la citada acción son: *“i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses”*²⁷.

Los accionantes indican que les están siendo vulnerados sus derechos a una vivienda digna, ambiente sano, propiedad, vida e integridad personal por el riesgo que se presenta por un talud ubicado en la parte trasera de las viviendas identificadas con los números 24-03, 24-09, 24-15, 24-21, 24-27, 24-33, 24-39, 24-45 y 24-51 ubicadas en la calle 2 entre carrera 24 y 25 de la urbanización la Fresneda etapa 1 del Municipio de Cartago.

Del material probatorio obrante en el proceso el Despacho destaca lo siguiente:

-El 26 de junio de 2021 se presentó un deslizamiento de tierra en la calle 2 # 24-33 del barrio la Fresneda etapa I del Municipio de Cartago, de conformidad con la certificación emitida por los Bomberos Municipales²⁸ y lo expuesto por el señor César Augusto Vega Pérez en el relato rendido ante el Despacho (minuto 6:53). Situación que llevó a que en la misma fecha el Municipio de Cartago les recomendará a los habitantes del sector la evacuación de sus viviendas, según muestra el Oficio del 26 de junio de 2021²⁹.

- El Municipio de Cartago suscribió un contrato de obra el 21 de septiembre del mismo año, con el objeto de *“ejecutar por el sistema de monto agotable, obras civiles de atención, mitigación y reparación de daños generado por emergencias causadas por eventos naturales en las zonas urbana y rural del municipio de Cartago”*, según se desprende de los estudios previos³⁰, la comunicación de la oferta³¹, el acta de inicio³², y el informe de supervisión N° 1³³ del respectivo contrato con sus anexos, los cuales fueron allegados al proceso.

-En virtud al contrato celebrado, según el informe de supervisión del 1 de octubre de 2021³⁴, con sus respectivos anexos, el ente territorial ejecutó a través de su contratista las siguientes actividades en el lugar de los hechos: i) revegetalización del talud con la planta Vetiver; ii) evacuación del material inestable y escombros de forma manual; iii) excavación a mano del material que se encontraba en las viviendas; y iv) construcción del muro confinado de ladrillo de farol de la vivienda afectada por el deslizamiento. Esto se infiere de las fotografías contenidas en el mencionado documento, puesto que en éste no se relaciona fecha y lugar donde se efectuaron las actividades descritas.

²⁷ Sentencia del 10 de marzo de 2021, Consejo de Estado - Sala Quince Especial de decisión, CP: Hernando Sánchez Sánchez, proceso N° 66001333100320090022501 (AP).

²⁸ Expediente digital - carpeta principal - documento 03 folio 15.

²⁹ Expediente digital - carpeta principal - documento 03 folio 13 a 14.

³⁰ Expediente digital - carpeta principal - documento 11 folio 55 a 69.

³¹ Expediente digital - carpeta principal - documento 11 folio 70 a 71.

³² Expediente digital - carpeta principal - documento 11 folio 72.

³³ Expediente digital - carpeta principal - documento 11 folio 73 a 76 y expediente digital - carpeta medidas cautelares - documento 06 folio 61 a 76.

³⁴ Expediente digital - carpeta medidas cautelares - documento 06 folio 61 a 76.

-El Director de la Oficina Municipal para la Gestión del Riesgo realizó visita al lugar el 24 de agosto de 2022, en virtud a la orden dada por este despacho al decretar una medida cautelar de oficio en providencia del 22 del mismo mes y año, de la cual elaboró un informe³⁵ en el que indicó que: i) los muros de la parte trasera de las viviendas se encuentran despejados, al igual que las cunetas de desagüe, a pesar de las fuertes lluvias; ii) hay erosión del suelo, lo que *“conlleva a que en época de invierno se produzcan deslaves en el terreno porque el suelo recibe una gran cantidad de agua”*; iii) se han cortado los esquejes de la planta Vetiver que se habían sembrado para prevenir el riesgo; y iv) no se encontraron agrietamientos de la ladera, ni árboles inclinados, además que el canal superior conserva el trazado original, por lo que según manifiesta no hay riesgo de deslizamiento o derrumbe. Agregó que para continuar previniendo el riesgo se debía hacer mantenimiento y limpieza del canal superior de agua lluvia y de los canales laterales de escorrentía de aguas de la ladera; así como, realizar un taller de sensibilización a la comunidad sobre la importancia de la planta Vetiver para mitigar el riesgo originado en la ladera.

-El Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, realizó visita al lugar de los hechos el 31 de octubre de 2022, plasmando lo observado en un informe³⁶, en el que concluyó:

“Realizada visita técnica y evaluada la situación en el sitio, se considera que **existe un potencial de riesgo en el sector**, teniendo en cuenta lo observado, se considera que en el sitio es pertinente la ejecución de actividades relacionadas con la estabilización del talud adjunto al barrio La Fresneda I, dichas labores deberán ser definidas por un estudio geotécnico detallado del sitio, que establezca las intervenciones necesarias a desarrollar en el sitio.

Por otra parte se considera necesario que se haga el mantenimiento y recuperación de la canal de coronación que se ubica en la zona, a la cual se debe recuperar su sección hidráulica en la totalidad de su recorrido, e igualmente realizar la reconfiguración de la pendiente de desagüe, y el recubrimiento en concreto.

Otras actividades recomendadas son la reforestación de las zonas donde se encuentra el suelo desnudo, con la siembra de especies de fácil rebrote como pasto Vetiver o similares, y el aislamiento de las zonas que son vulnerables a deslizamientos” (negrilla fuera de texto).

Analizadas las pruebas en contexto y bajo las normas de la sana crítica y atendiendo el informe de visita efectuado por la CVC, se puede establecer por el Despacho que existe un riesgo que el talud de tierra genere un nuevo deslizamiento, situación que no ha sido mitigada por el Municipio de Cartago, puesto que si bien realizó una serie de actividades, previas a la presentación de esta acción constitucional, específicamente las ejecutadas en virtud al contrato de obra N° 4-030-2021, éstas no han sido suficientes para contrarrestar el riesgo, porque como menciona la CVC el mismo sigue presente, hecho que fue corroborado por la accionante en la audiencia de pacto de cumplimiento, al manifestar que la situación sigue de la misma manera, pese a lo realizado por el Municipio de Cartago (minuto 19:04 a 20:17).

³⁵ Expediente digital - carpeta incidente de desacato - documento 03 folio 5 a 6.

³⁶ Expediente digital - carpeta principal- documento 30 folio 18 a 21.

En ese sentido, no encuentra respaldo fáctico el argumento sostenido por el municipio de Cartago, cuando indica que las obras ejecutadas están mitigando el riesgo, pues de acuerdo con la CVC; quien informa la existencia de un potencial de riesgo en el sector de la urbanización la Fresneda I del municipio de Cartago, y la necesidad de estudios geotécnicos para identificar e intervenir el talud de tierra que genera esta situación.

En cuanto a la responsabilidad de las entidades se establece que la omisión en este caso la ocasiona el Municipio de Cartago, quien a través de su Alcalde, por disposición del artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, es el directamente responsable de implementar los procesos de gestión del riesgo, incluyendo la reducción del mismo, como ya se expuso en otro aparte, situación que obliga a declarar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Departamento del Valle del Cauca, pues según el artículo 13 ibídem su competencia se circunscribe a la coordinación, concurrencia y subsidiariedad respecto a los municipios; además es de resaltar que el ente municipal no puso de presente la situación objeto de ésta acción, como lo certifica el oficio del 12 de enero de 2023³⁷, por lo que no tendría sustento endilgar una responsabilidad, cuando ni siquiera tuvo la oportunidad de ejecutar acciones tendientes a superar el riesgo.

Esta misma excepción será declarada en relación a la UNGRD, porque que si bien según del artículo 9 ibídem, ésta hace parte de la Dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, lo cierto es que por disposición del artículo 18 de la referida Ley, sus funciones son articuladoras, pues como ya se mencionó la responsabilidad primaria a nivel territorial recae en los municipios y no en ésta, siendo motivos suficientes para declarar la falta de legitimación por pasiva.

Respeto a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 consagró que éstas deben apoyar a los entes territoriales de su jurisdicción en todos los **estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo**, es decir, le otorga una función específica de colaboración, lo que permite establecer que sí tiene responsabilidad en el asunto, en lo referente a la necesidad de estudios para mitigar el riesgo; esto sumado a que tampoco ha efectuado acciones administrativas tendientes sancionar infracciones ambientales (función encomendada por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993) en que pueda estar incurriendo la comunidad del sector al arrojar basuras y escombros en los canales de desagüe, situación que, según expuso el Jefe de la Oficina Municipal de Gestión del Riesgo, se presenta en el lugar de los hechos (minuto 8:58 a 10:09). Al respecto, es importante hacer alusión a lo que señaló el Consejo de Estado³⁸ al determinar la responsabilidad de una Corporación Autónoma Regional en un caso similar al estudiado:

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

³⁷ Expediente digital - carpeta principal- documento 49 folio 3 a 4.

³⁸ Sentencia del 10 de diciembre de 2021, Consejo de Estado - Sección Primera, CP: Nubia Margoth Peña Garzón, proceso N° 66001233300020130029002.

recursos naturales renovables; y iii) desplegar actividades de reforestación y cuidado del talud derecho de la quebrada Agua Azul, que le corresponden como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción según el artículo 31 de la Ley 99. En conclusión, existe una responsabilidad conjunta entre el MUNICIPIO y la CARDER en la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad del barrio Quintas del Bosque, lo que implica que, las órdenes impartidas por parte del Tribunal deberán ser acatadas pues se ajustan a las competencias que constitucional y legalmente le han sido asignadas, como se explicó en precedencia”.

Así las cosas, es claro que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC está en la obligación de apoyar con la realización de los estudios tendientes a mitigar el riesgo; cuenta con la facultad de iniciar actuaciones administrativas sancionatorias por infracción de disposiciones ambientales (en el marco de las facultades de policía administrativa otorgadas por la Ley); y puede desarrollar actividades de reforestación, lo cual no ha realizado, y que lleva a establecer una corresponsabilidad entre ésta y el municipio de Cartago en la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los accionantes.

7. COSTAS

En relación con la condena en costas en acciones populares, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone que se aplicarán las normas de procedimiento civil - actualmente Código General del Proceso. En cuanto a la interpretación de este artículo, el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019³⁹, precisó que se admite la condena en costas a favor del accionante y a costa del demandado cuando: i) cuando sean favorables las súplicas de la demanda, lo cual incorpora expensas, gastos procesales y agencias en derecho; y ii) cuando la parte demandada haya obrado con temeridad o mala fe; pero agrega dicha providencia que cuando hay reconocimiento de costas procesales la condena se hará con las reglas establecidas en el artículo 365 del C.G.P. por lo que solo se condenará al pago de *“aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación”*.

Atendiendo a lo establecido en el artículo 365 del Código General del proceso, los presupuestos de la acción y que no se observa en el expediente expensas y gastos procesales que deban ser reconocidos, no hay lugar a la condena en costas en esta instancia a favor de la parte acciona y a costa de la parte demandada, conforme al numeral 8 del artículo referido⁴⁰.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

³⁹ Sentencia del 6 de agosto de 2019, Consejo de Estado – Sala de Decisión Especial N° 27, CP: Rocio Araujo Oñate, proceso N° 15001233300720170003601.

⁴⁰ Artículo 365. Condena en Costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) // 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

RESUELVE

1. **Declarar** vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente por parte del Municipio de Cartago y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, por las razones expuestas
2. **Ordenar** a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca realice el estudio geotécnico detallado del sitio, para ello contará con el término de tres (03) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, el cual una vez elaborado deberá ser comunicado al Municipio de Cartago.
3. **Ordenar** al Municipio de Cartago que: i) realice la obras recomendadas para la estabilización del talud que se enuncien en el estudio geotécnico, para lo cual se le otorga el término de tres (3) meses contados desde la comunicación del estudio geotécnico; ii) realizar mantenimiento y recuperación del canal de corona que se ubica en la zona, para recuperar su sección hidráulica en la totalidad del recorrido; iii) realizar la reconformación de la pendiente de desagüe y el recubrimiento en concreto, iv) reforestar el suelo desnudo con la siembra de pasto Vetiver y el aislamiento de las zonas vulnerables de deslizamiento; para estas otras actividades se le concede el término de dos (2) meses contados desde la notificación de esta providencia.
4. **Conformar** un comité de verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas, integrado por el presente Juzgado, la accionante, el Municipio de Cartago - Valle del Cauca, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC y un agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.
5. Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la UNGRD y del Departamento del Valle del Cauca, por las razones expuestas.
6. **Negar** las demás pretensiones de la demanda.
7. **No condenar** en costas en esta instancia a la parte demandada, conforme a los motivos expuestos.
8. **Remitir copia** de la sentencia a la Defensoría del Pueblo para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.
9. **Ejecutoriada** esta providencia archívense las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el sistema.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN FERNANDO ARANGO BETANCUR

JUEZ

Firmado Por:
Juan Fernando Arango Betancur
Juez
Juzgado Administrativo
003
Cartago - Valle Del Cauca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8738559ab7a7be72a751050255ebbf770d23f1f2b6501f016f40d8a3152df504**
Documento generado en 06/02/2023 11:46:35 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>