

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE DECISIÓN

Magistrada Ponente: Ana Margoth Chamorro Benavides

Santiago de Cali, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

SENTENCIA No. 05

ACCIÓN:	POPULAR
EXPEDIENTE:	76147-33-33-003-2022-00628-02 Expediente en Samai y SharePoint.
DEMANDANTE:	Alba Nelly Montoya Mejía Carito_sandovalm@hotmail.com
DEMANDADO:	Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres contactenos@gestiondelriesgo.gov.co Municipio de Cartago- Oficina GRAD notificacionesjudiciales@cartago.gov.co
VINCULADOS	Departamento del Valle del Cauca njudiciales@valledelcauca.gov.co Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- CVC notificacionesjudiciales@cvc.gov.co
ASUNTO	RIESGO DE DESLIZAMIENTO TALUD

Publicidad

El expediente físico fue digitalizado y puede consultarse en el aplicativo MERCURIO, previa solicitud de acceso al siguiente link <https://bit.ly/3i5HGEU> . En el siguiente link encontrará un video tutorial para el ingreso al aplicativo: <https://bit.ly/3BQHMLn>.

El expediente digital está en la sede electrónica SAMAI (<https://samairj.consejodeestado.gov.co>) . Allí se realizará la “CONSULTA DE PROCESOS” y se radicarán memoriales en la “VENTANILLA VIRTUAL”. En este link encontrará un video tutorial: [acceso a ventanilla virtual.webm](https://bit.ly/3BQHMLn)

De manera subsidiaria y extraordinaria se recibirán memoriales a través de mensaje de datos al correo electrónico: rpmemorialestadmvc Cauca@cendoj.ramajudicial.gov.co, con la radicación completa del expediente, el magistrado ponente, el medio de control, las partes y el asunto, so pena de no gestionar el memorial. Las partes darán cumplimiento al artículo 78.14 del CPG.

De celebrarse alguna audiencia se hará a través de la plataforma LIFESIZE.

OBJETO DE LA PROVIDENCIA.

Se resuelve el recurso de apelación formulado por el Municipio de Cartago y la CVC contra la sentencia del 6 de febrero de 2023 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Cartago, que amparó los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

I. ANTECEDENTES.

1. La Demanda.

La señora Alba Nelly Montoya Mejía, en nombre de la comunidad del barrio “Fresneda etapa I”, demandó al municipio de Cartago- Oficina de Gestión de Riesgo y Atención de Desastres, en adelante oficina GRAD, para obtener la protección de los derechos colectivos amenazados por la falta de estabilidad de la ladera contigua a las viviendas.

Para hacer cesar la amenaza pidió: a) ordenar al Municipio de Cartago cumplir con la obligación de salvaguardar el derecho a un ambiente sano y evitar el daño contingente y **b) realizar las obras de mitigación y estabilización del talud o eliminación de este.**

Relató como **supuestos fácticos** relevantes:

- 1) Desde el año 2008 se presenta una problemática en el barrio la Fresneda I etapa, por un talud de propiedad del municipio que se encuentra en la parte trasera de las viviendas ubicadas en la calle 2ª, entre carrera 24 y 25 con las siguientes nomenclaturas: 24-03, 24-09-24-15. 24-21, 24-27, 24-33, 24-39, 24-45 y 24-51.
- 2) El **26 de junio de 2021** se produjo un derrumbe que ocupó los patios de las viviendas.
- 3) En esa misma fecha la alcaldía recomendó la evacuación de las viviendas en riesgo. Este comunicado fue reiterado el 9 de julio de 2021.
- 4) El **19 de julio de 2021** se elevó una petición.
- 5) El **27 de julio de 2021** la alcaldía del Municipio de Cartago informó la erradicación de un árbol y solicitó a los vecinos la autorización para retirar la tierra acumulada.
- 6) La demandante autorizó romper la pared de la casa para sacar la tierra, pero solo limpiaron la zanja trasera.
- 7) El **22 de julio de 2021** se interpuso una acción de tutela y en cumplimiento suyo la oficina GRAD sembró pasto en el terreno afectado.
- 8) El **6 de enero de 2022** se presentó un fuerte aguacero y la tierra cedió nuevamente y se inundaron varias viviendas.

2. Trámite de primera instancia.

El **9 de agosto de 2022** se admitió la demanda y de oficio se vinculó a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, en adelante UNGRD.

El **7 de septiembre de 2022** resolvió desfavorablemente el recurso de reposición de la UNGRD, con base en que la vinculación de oficio de una entidad nacional no muta la competencia del juzgado en primera instancia.

El **9 de agosto de 2022** se ordenó a) al alcalde de Cartago y al jefe de la oficina GRAD del municipio emitir un informe sobre el estado de la urbanización “Fresneda etapa I”; b) al director de la UNGRD informar si se reportó el área de la acción

popular como una zona de riesgo de desastre. La decisión se confirmó por el Tribunal el **19 de septiembre de 2022**.

Mediante auto del **12 de octubre de 2022** se vinculó al Departamento del Valle del Cauca y a la CVC.

El **6 de febrero de 2023** se profirió sentencia que declaró que el Municipio de Cartago y la CVC vulneraron los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles. Ambos apelaron.

3. Contestación de la demanda.

El apoderado judicial del **Municipio de Cartago** argumentó que el terreno contiguo al barrio presentó un deslizamiento en 2021 pero se realizaron las obras de mitigación.

Dijo que los habitantes del sector no se encuentran en peligro inminente y solo resultaron afectadas dos viviendas por el taponamiento con escombros de la parte central del canal superior de desagüe del talud, lo que produjo que después de un fuerte aguacero las aguas se represaran en la zona central de la ladera y buscaran salida hacia el nivel inferior, arrastrando consigo gran cantidad de material que terminó contra la pared posterior de las viviendas del barrio la Fresneda I etapa.

Informó que una vez determinó la causa del deslizamiento, se realizaron las siguientes acciones: i) remoción de los escombros y basuras que permanecían en el canal de desagüe y manejo de la escorrentía de aguas lluvias, 2) limpieza de los canales de drenaje superiores, laterales y bajos que rodean la ladera, para que las aguas lluvias sean conducidas hasta el alcantarillado municipal, 3) remoción controlada y de forma manual de salientes del barranco, 4) Retiro de la tierra que afectó las viviendas, 5) erradicación de un árbol que después del deslizamiento quedó con las raíces expuestas y 6) reconstrucción de los muros posteriores de las casas, entre otras medidas.

Confirmó que contra la oficina municipal del GRAD se tramitó una acción de tutela.

Agregó la oficina GRAD ha realizado constantes visitas y monitoreos al talud y cunetas para verificar que estén libres de basura y escombros que obstaculicen el libre tránsito de las aguas lluvias.

También dijo que en la actualidad se han realizado unas obras civiles que garantizan que no existe un peligro inminente que ponga en riesgo la integridad física de los habitantes del sector.

Concluyó que el Municipio de Cartago tomó las medidas preventivas y realizó a las acciones ambientales necesarias para que las cunetas permanezcan en buen estado.

La **UNGRD** aludió a las competencias de los municipios, de la CVC, y de las oficinas locales de gestión del riesgo de desastres y con base en ello alegó la falta de legitimación en la causa.

El **Departamento del Valle del Cauca** alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva por ser un asunto local a cargo del Municipio de Cartago.

La **CVC** argumentó que la finalidad de la acción es que se ejecute las acciones tendientes a mitigar el riesgo por un eventual deslizamiento del talud y con ello proporcionar una protección efectiva y real de los derechos colectivos, acciones que

son de competencia del municipio de Cartago. Agregó que realizó el acompañamiento técnico y ambiental al municipio. Dijo que no existe nexo causal entre el daño y la actuación de la CVC.

4. Sentencia de primera instancia.

El juzgado dispuso:

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 reconfiguración 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.

El juzgado encontró que existe un riesgo de que el talud presente un nuevo deslizamiento, situación que no ha sido mitigada por el Municipio de Cartago, que si bien realizó una serie de actividades previas a la presentación de la acción constitucional a través del contrato de obra N° 4-030-2021, 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.

Con base en las conclusiones de la CVC evidenció la necesidad de estudios geotécnicos para intervenir el talud.

Declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento del Valle del Cauca y de la UNGRD, porque en virtud del artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, corresponde a los alcaldes municipales implementar los procesos de gestión de riesgos.

Respeto a la CVC, consideró que con fundamento el artículo 31 de la Ley 1523, debe apoyar a los entes territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo.

5. Recurso de apelación.

El **Municipio de Cartago** apeló. Reiteró la contestación de la demanda. Dijo que se cumplieron las recomendaciones realizadas por la CVC, que permitieron planificar las obras de mitigación y prevención a realizarse. Dijo que la orden impartida por el juzgado en el numeral 3 no es necesaria, porque *“el suelo en el que esta contraído el canal, es suelo consolidado que con la configuración de pendiente que tiene, permite el adecuado flujo de las aguas de escorrentía”*. Afirmó que el municipio ha realizado todas las gestiones administrativas y de amparo para evitar que los hechos del 26 de junio de 2021 se repitan.

La **CVC** también apeló. Argumentó que carece de sustento legal afirmar que vulneró los derechos colectivos reclamados, al contrario, realizó el informe del cual se desprende la obligación de realizar un estudio geotécnico, lo que demuestra su colaboración en la problemática planteada. Dijo que en el estudio evidenció la falta de mantenimiento de los canales por parte del Municipio de Cartago. Aclaró que cuando mencionó un estudio geotécnico no implicó que era su deber realizarlo sino al Municipio de Cartago. Concluyó que el Municipio de Cartago vulneró los derechos colectivos de los habitantes del Barrio Fresneda Etapa I, pues permitió la construcción de las viviendas afectando el talud, además, no ha realizado el mantenimiento de la canal ubicada en la parte alta del talud.

6. Actuaciones en segunda instancia.

El expediente fue remitido a la oficina de apoyo el **1 de marzo de 2023** e inmediatamente fue repartido al Despacho 11. El recurso de admitió el **2 de marzo de 2023**.

II. CONSIDERACIONES

7. Presupuestos procesales.

A. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer la apelación de una sentencia de primera instancia proferida por un juez administrativo de Cartago.

B. Requisito de procedibilidad.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, el inciso final del artículo 144 introdujo un requisito de procedibilidad para la acción popular: el requerimiento previo con el fin de poner en conocimiento la situación y solicitar que se tomen las medidas necesarias para hacer cesar la vulneración¹.

El 19 de julio de 2021 el Personero Municipal de Cartago remitió al alcalde municipal el requerimiento verbal de la señora Alba Nelly Montoya Mejía para que se ejercieran las acciones de prevención y mantenimiento del talud ubicado detrás del barrio Fresneda etapa 1.

¹Así lo ha dicho el H. Consejo de Estado, dentro de la Rad. No. 25000-23-41-000-2013-00358-01, Actor: Mario Ortiz Herrán y otros, M.P. María Elizabeth García González. *“(…) Se advierte que, al imponer esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la Administración sea el primer escenario donde se solicite la protección del derecho colectivo presuntamente violado, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos, de suerte que, al Juez Constitucional se debe acudir solamente cuando la autoridad administrativa, a quien se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello (…)”*

C. Legitimación en la causa.

Al tenor de los numerales 1 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, la señora Alba Nelly Montoya Mejía, está legitimada para solicitar la protección de derechos colectivos de la urbanización que habita.

El Municipio de Cartago y la CVC están legitimados de hecho. La legitimación material se determinará junto a los hechos probados.

8. Problemas jurídicos por resolver.

Teniendo en cuenta los argumentos de la apelación, se resolverá:

¿El Municipio de Cartago y la CVC amenazaron los derechos colectivos invocados por los demandantes y por ello deben realizar los estudios y obras de estabilización dispuestos en la sentencia de primera instancia?

9. Tesis de la Sala.

Se probó que el Municipio de Cartago amenazó al derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles de los habitantes de la “Fresneda etapa I” porque no ha ejecutado periódicamente las acciones preventivas que recomendaron las autoridades de prevención del riesgo y protección ambiental.

Pero no es procedente ordenarle la destinación de presupuesto público a la financiación de una obra concreta, sino la realización de los estudios jurídicos, técnicos, administrativos, presupuestales que le permitan determinar las medidas legales y técnicas pertinentes, conducentes y útiles para hacer cesar definitivamente la amenaza, que pueden incluso consistir en el desalojo si las viviendas no cumplen las normas urbanísticas que rigen el desarrollo urbanístico; y si tales medidas consisten en la inversión de recursos públicos en la realización de obras de ingeniería civil, deberá incluirlas en el presupuesto de la siguiente vigencia.

Finalmente, la CVC no tiene un deber directo de realización de estudios que legalmente corresponden al municipio.

Por lo tanto, se confirmará la protección, pero se modificarán las órdenes impartidas al municipio.

10. Marco normativo y jurisprudencial aplicable.

La parte actora invocó los siguientes i) a la vivienda digna, ii) al goce de un ambiente sano, iii) a la propiedad, iv) a la vida, y v) a la integridad personal.

El juzgado encontró amenazado el derecho colectivo a la prevención de riesgos técnicamente previsibles contenido en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Sobre la prevención de desastres y la participación de las entidades territoriales, el Consejo de Estado² ha dicho lo siguiente:

En tal contexto, la Ley 1523 de 2012³ adoptó la Política Nacional de Gestión

² SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, sentencia del 14 de octubre de 2021. Radicación número: 13001-33-33-004-2015-00164-01(AP).

³ 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.

del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y 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 el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.”*

Asimismo, dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población⁴.

Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 de 2012 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. Así, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del mismo 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.

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

En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido por el presidente de la República, el director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.⁵

Por su parte, el artículo 12 integró a los gobernadores y alcaldes como conductores del sistema nacional en el respectivo nivel territorial facultándolos para adoptar las medidas necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

“Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”

En ese sentido, los alcaldes, como conductores del desarrollo local, son los responsables directos 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 en su territorio, y deberán integrar en la planificación del desarrollo local acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública,

⁴ Ley 1523 de 2012. Artículo 1° así como el artículo 11.

⁵ Ley 1523 de 2012. Artículo 9.

como lo ordena el artículo 14 *ibídem*.

Aunado a esto, los artículos 39 y 40 consagraron de manera expresa la obligación de incorporar como un elemento de planificación y ordenamiento territorial las directrices que sobre gestión del riesgo se estimen pertinentes para dar cumplimiento a los mandatos de la Ley.

*“Artículo 39. Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo. Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, **considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.***

Artículo 40. Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación. Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley.

*En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y **tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales**, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.”*

Así las cosas, es claro que la Ley 1523 de 2012 asignó expresas obligaciones a los alcaldes sobre la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su territorio, lo que supone que también compete a ellos ejecutar las acciones dirigidas al conocimiento y mitigación del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción; conforme a ello, la Sala no comparte las afirmaciones del apoderado del Municipio de Turbaco, sobre la ausencia de responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, toda vez que, de acuerdo con el recuento normativo visto, es a ese ente territorial, a través de su alcalde, a quien corresponde, en el marco del Sistema Nacional de Riesgo, adoptar las medidas que resulten necesarias para atener las condiciones de riesgos derivadas de las características geológicas del sector Las Tres Marías, las cuales se agravan como consecuencia de las precipitaciones que se presentan en ese lugar.

En cuanto a las responsabilidades de los particulares en el uso del suelo y la acción urbanística, la Ley 9 de 1989 modificada por la Ley 388 de 1997, establecen:

ARTICULO 15. NORMAS URBANISTICAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

...

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

...

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales, en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

2. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

7. Los hechos probados.

Con el material probatorio recaudado es posible declarar probados los siguientes hechos:

El **26 de junio de 2021** el Municipio de Cartago, a través de la oficina GRAD, recomendó la evacuación de nueve viviendas del barrio la Fresneda Etapa I – Manzana D, por posible alud⁶ de tierra.

El **26 de junio de 2021** el representante del cuerpo de bomberos voluntarios del Municipio de Cartago certificó que en esa misma fecha se informó sobre el deslizamiento acaecido en el barrio Fresneda. Dijo: *“se puede observar que un barranco se deslizó hacia el hogar y tumba la pared del cuarto trasero, tapando parcialmente a las dos personas que se encontraban en ese cuarto, se procede al rescate de las dos personas, haciendo remoción de la tierra y escombros hasta poder liberarlas, ambos lesionados fueron trasladados en ambulancia al centro asistencial.”*

El **29 de junio de 2021**, 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.

El **6 de julio de 2021** el Municipio de Cartago presentó ante la CVC una solicitud para erradicar un árbol de especie Samán ubicado en la Urbanización “La Fresneda I”.

El **7 de julio de 2021** la CVC suscribió el oficio nro. 0771-64032021, por medio del cual evidenció que el árbol de especie Samán representaba un riesgo para la comunidad del barrio Fresneda I, y por ello autorizó al Municipio de Cartago su erradicación.

El **9 de julio de 2021** el asesor de la oficina GRAD informó las actividades desarrolladas con ocasión del siniestro acaecido el 26 de junio de 2021 y comentó que realizó una vista de inspección preliminar del talud donde se ocasionó la remoción en masa, y verificó el estado de las nueve viviendas que colindan con la ladera. Advirtió que la *“concentración de escorrentía, se debió a la obstrucción de la zanja de drenaje ubicada en la parte media alta del talud; justo donde se obstruyó la zanja, se generó el desbordamiento de agua y la afectación del talud”*.

⁶ RAE. Alud. De or. prerromano; cf. vasco lurte 'derrumbamiento de tierra'. 1. m. Gran masa de nieve que se derrumba de los montes con violencia y estrépito. 2. m. Masa grande de una materia que se desprende por una vertiente, precipitándose por ella. U. t. en sent. fig.

Adicionalmente dijo:

Los vecinos del sector relataron que esta zanja es obstruida por personas que depositan basura y sobrantes de construcción sobre esta. Se evidenció por igual la inestabilidad y probable caída de un árbol de especie Samán, ubicado justo donde se inició el deslizamiento del talud, lo que generó que quedar expuesta su raíz. Así mismo se realizó una inspección al interior de las casas más afectadas por el deslizamiento de tierra.

Como resultado de la visita de inspección, los ingenieros Carlos Villamil, funcionario de la CVC, y Cesar Vega, jefe de la oficina GRAD consideraron que la solución más viable técnicamente era la construcción de una cuneta de drenaje que permita la evacuación de las aguas fuera del cuerpo de talud, y el mejoramiento de la pendiente del talud con la implementación de terrazas y su protección a través de la revegetación. También vieron latente la necesidad de erradicar el árbol de la especie Samán ubicado en la parte afectada del talud que podía generar presión a la ladera.

Por su parte el secretario de Gobierno Municipal “(...)”, funcionario de la Secretaría Jurídica del Municipio consideraron necesaria la evacuación temporal de los habitantes de las casas amenazadas, igualmente, la adopción de medidas policivas a través de la inspección de policía para evitar que se arrojen basuras y escombros a las obras de drenaje, lo cual ocasiona su obstrucción y los posteriores deslizamiento y daños.

Ante lo expuesto anteriormente, el **Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante CMGRD**, recomendó la evacuación de los habitantes de las casas en amenaza, proporcionándoles un subsidio de arrendamiento por un plazo máximo de 3 meses mientras se ejecutan las obras de mitigación y la ejecución de las obras necesarias para la atención y reparación de los daños generados por la remoción de masa y las demás obras que puedan ser necesarias en la mitigación del riesgo a posterioridad.

El **19 de julio de 2021** el personero municipal de Cartago respondió la petición verbal de la señora Alba Nelly Montoya sobre la adopción de medidas de prevención por los hechos acaecidos el 26 de junio de 2021 en el sentido de indicar que no era el competente para dar solución a la problemática.

Mediante oficio del **27 de julio de 2021** la Alcaldía Municipal de Cartago le informó a la señora Alba Nelly Montoya Mejía que la CVC autorizó la erradicación del árbol samán que representaba un riesgo para la comunidad; y se estaba a la espera de que los vecinos del sector permitieran el retiro de la tierra.

El **27 de agosto de 2021** el asesor de la oficina GRAD informó a la abogada Martha Isabel Victoria Ocampo lo siguiente:

- 1) La tierra que se encontraba ejerciendo presión sobre los muros posteriores de las viviendas ya fue retirada en su totalidad y para ello, se rompió la pared de la residencia de la señora Alba Nelly Montoya Mejía, para retirar la tierra que estaba acumulada sobre los muros de los patios.
- 2) La ladera tiene como sistema de escorrentía una canal a lo largo de la parte superior de esta, la cual conduce las aguas por la parte lateral de la colina hasta llevarlas a los canales inferiores que desaguan en el sistema público de alcantarillado. Informó que lo sucedido el 26 de junio de 2021 “se debió a que el canal superior se encontraba taponada con basuras y escombros

que al parecer depositan allí vecinos del sector, entonces el agua buscó salida por el centro del barranco “lavando” la tierra de la ladera, con el resultado ya conocido”.

Dijo que como labores preventivas se han erradicado árboles que amenazaban las viviendas, se realizó la remoción de tierra, rocas y se realizó el mantenimiento y limpieza del canal superior e inferior.

- 3) Informó que ya se mitigó la amenaza de deslizamiento, por lo que, ya no se requería el desalojo de las familias y tampoco el subsidio de arriendo.

El **8 de septiembre de 2021** el jefe de la oficina GRAD realizó los estudios previos para el proceso de selección de mínima cuantía para la ejecución de un contrato de obra para atender, mitigar y reparar los daños generados por las emergencias causadas por eventos naturales en unas zonas urbanas y rurales del municipio. El contrato fue adjudicado y su vigencia era hasta el 15 de diciembre de 2021. Se ejecutaron las siguientes labores: Revegetación del talud, a través de la siembra de plantas vetiver, se evacuó la totalidad del material inestable y el escombros producto del deslizamiento, se retiró el material depositado sobre las viviendas, producto del deslizamiento y terraceo del material inestable, se reconstruyó el muro confinado en ladrillo farol de las viviendas afectadas con el deslizamiento.

Es de especial importancia la intervención de la **Unidad de Gestión de Cuenca “La Vieja – DAR NORTE”** que visitó la urbanización “Fresneda Etapa I” el **31 de octubre de 2022**. Del informe que elaboró se extrae:

Se realizó la visita para determinar el estado actual de **una serie de viviendas construidas en la base de una ladera muy escarpada, que tuvo intervención antrópica⁷ para ampliar el área de construcción, lo cual la convirtió en un talud⁸ vertical**. Debido a esta posición con respecto al talud, la preocupación constante de los habitantes radica en la posibilidad de que ocurra un movimiento en masa. En aras de mitigar el riesgo, **se construyó una canal en la corona del talud para manejar y redistribuir el agua lluvia y de algún modo contribuir a que el suelo-roca no se sature**, sin embargo, esta estructura actualmente no cuenta con el mantenimiento adecuado, puesto que tiene mucho relleno de origen sedimentario y abundante materia vegetal. Además, **el trazo longitudinal no es uniforme en profundidad**, en tanto que el sector NE tiene un metro de profundidad y a medida que se avanza hacia el sector SW disminuye considerablemente hasta unos cuantos centímetros, para finalmente perder la totalidad de la sección hidráulica. Esta situación, claramente favorece a que la exposición de las casas aumente a medida que se hace más superficial.

Se pudo observar en el sitio que para poder desarrollar la construcción del barrio Fresnada etapa I, se realizó la intervención antrópica de la base de una ladera natural, **socavando la misma con el ánimo de conformar un terraplén⁹** donde se pudiera realizar la construcción de casas, **lo anterior derivó en la conformación de un talud con un ángulo de inclinación mayor a 60 grados, que actualmente presenta trazas de inestabilidad, en este sentido se considera que no hubo un tratamiento adecuado del talud, ni un proceso o manejo de estabilidad del mismo**, lo cual al día de hoy se tipifica en una situación potencial de riesgo.

⁷ RAE. Antrópico. 1. adj. Producido o modificado por la actividad humana. La erosión antrópica del terreno.

⁸ RAE. Talud. 1. m. Inclinación del paramento de un muro o de un terreno.

⁹ RAE. Terraplén. 1. m. Macizo de tierra con que se rellena un hueco, o que se levanta para hacer una defensa, un camino u otra obra semejante. 2. m. Desnivel con una cierta pendiente.

En cuanto a la cobertura vegetal, se observa que es espesa y diversa, lo que favorece a la estabilidad del terreno. No obstante, en la zona central del talud, reporta la comunidad que hay una porción de material al borde del colapso, que coincide con la única franja que no está cubierta de material vegetal. Esta porción, y en general la del **talud se compone de porciones iguales de tierra y roca, lo cual es básicamente derrubios; así que de presentarse un movimiento en masa sería probablemente de tipo flujo de derrubios, que tiene un componente destructivo fuerte siempre y cuando tenga cierto transporte en el que gane velocidad, pero debido a la cercanía de las viviendas no se constituye como un evento con riesgos fatales en cuanto a daños en infraestructura o pérdidas humanas**. Se define que el deslizamiento se encuentra en estado *dormido*, es decir, está inactivo actualmente pero aún conserva los factores desestabilizadores.

Es importante aclarar que hace aproximadamente un año se realizó visita conjunta con los funcionarios de la alcaldía municipal de Cartago (Secretaría de gobierno y oficina de Gestión del Riesgo), lo anterior debido que se había producido la activación de un deslizamiento en este sector, el cual afectó de manera directa los muros perimetrales de dos viviendas ubicadas en esta zona, provocando el colapso parcial de estos muros; para esta fecha se definió que era necesario realizar el mantenimiento de la canal ubicada en la parte alta de talud (corona), y que en ese sentido sería conveniente realizar el recubrimiento con concreto de la misma para mejorar la sección hidráulica de esta canal y por ende garantizar un buen funcionamiento de la misma; igualmente en esta visita la Alcaldía se comprometió de manera verbal a realizar dicha intervención, teniendo en cuenta que esta labor estaba dentro de las competencias de la oficina de gestión de riesgo municipal.

Ahora bien, en cuanto al basamento, se deduce que se trata de la Formación Zarzal, que rodea el municipio de Cartago con geoformas de origen Kárstico, formando un patrón colinado, con terminaciones convexas redondeadas no mayores a 50m de elevación. **No fue posible determinar el dato estructural de la estratificación de la roca en el talud en cuestión para determinar si se trataba de una pendiente estructural, una ladera de contrapendiente, un corte de perfil o un caballete, dato que ayudaría a discriminar en el grado de susceptibilidad del terreno**. Asimismo, el afloramiento que expone la roca se encuentra en el talud, por lo que no fue posible determinar con exactitud las características de la roca, sin embargo, **texturalmente se asemeja a una arenisca, que generalmente es una roca con porosidad alta**. A continuación, se anexa el registro fotográfico:

“(…)”

Por lo expuesto 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.

El **12 de enero de 2023** la secretaria de Hacienda y Gestión Financiera del Municipio de Cartago certificó las apropiaciones presupuestales de los años 2017 al 2022 del Fondo municipal de Gestión de Riesgo.

El **8 de febrero de 2023** la CVC suscribió un informe de visita a la urbanización La Fresneda del Municipio de Cartago que fue allegado con el recurso de apelación. Se visitó la calle 2º entre carreras 24 y 25, conformada por 9 viviendas identificadas con las siguientes nomenclaturas: 24-03, 24-09, 24-15, 24-21, 24-27, 24-33, 24-29, 24-45 y 24-51. Informó que el desarrollo del barrio se dio antes del año 1998. Se extraen los siguientes apartes relevantes:

“(...)”

El sector en el que se construyeron las 9 viviendas objeto de la visita presentaba naturalmente un relieve colinar, **la cual fue modificada para implantar estas viviendas en la parte baja de la colina.**

La **geología presente en la zona corresponde a la Formación Zarzal** la cual se caracteriza por ser una secuencia sedimentaria de materiales fluvio-lacustres, que varían tanto en la vertical como en la lateral, en función de la granulometría. De forma general, esta formación presenta una alta susceptibilidad frente a los procesos por estar conformada por intercalaciones de estratos conglomeráticos, arenosos y arcillosos, exhibiendo procesos de erosión diferencial que en los materiales granulares, es mucho mayor, mientras que, en los estratos cohesivos, es menor. Sin embargo, geomecánicamente, son materiales de baja calidad, que ante los cambios de pendiente por cortes antrópicos pierden su ángulo de reposo, **favoreciendo la ocurrencia de movimientos en masa.** Los depósitos generados por los antiguos movimientos en masa se disponen siguiendo la topografía preexistente, generando colinas suavizadas de materiales inconsolidados fácilmente erodables.

El génesis de estas secuencias sedimentarias hace que la intervención sobre estos materiales requiera una caracterización detallada en función de la geología para ingeniería, es decir, delimitar las unidades geológicas direccionadas a explicar su comportamiento mecánico, debido a que hay una variación muy importante en la vertical, que en algunos momentos deja expuestos materiales granulares y en otros cohesivos.

“(...)”

Es importante mencionar que, desde el aspecto geomorfológico, la urbanización La Fresneda se encuentra en la unidad de cimas y laderas superiores y medias de lomas y colinas en rocas sedimentarias arenosas, limo-arcillosas y silíceas (ver Figura 5). Se pudo determinar que parte de las viviendas cercanas al proceso están sobre geoformas de origen denudativo, conformadas por materiales provenientes de la erosión de las rocas de la Formación Zarzal, que se encuentran consolidados y que por tanto su calidad es deficiente mecánicamente hablando.

Concluyeron que las viviendas fueron construidas en la base de un talud que en la actualidad presenta pendientes de aproximadamente 60° . Señaló que “*inclinaciones de 45° se consideran pendientes del 100% y, además, ángulos superiores a los 25° son susceptibles a la aparición de movimientos en masa*”.

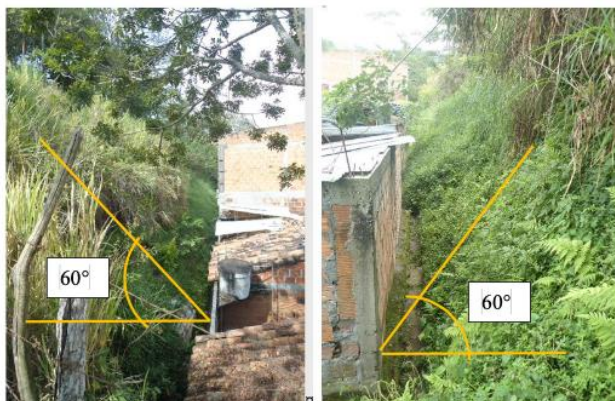


Figura 6. Ángulo de inclinación del talud respecto de la horizontal y distancia entre el paramento de las viviendas y el talud.

El recorrido fue descrito en los siguientes términos:

El recorrido se inició por la parte izquierda de las viviendas (ver Figura 2) en dirección a la parte posterior de las mismas y subiendo hacia la corona del talud. Aproximadamente a 1,0m de la corona del talud **se encontró una zanja de coronación de ancho y profundidad variable**. Dicha zanja drena en sentido Este – Oeste. **La misma se encuentra sin mantenimiento, obstruida en su parte oriental por suelo y material vegetal**. Así mismo, se evidenció que **el recubrimiento en concreto no es continuo** y que esto ha generado que la zanja se profundice de 0,4 m en su parte más superficial a por lo menos 1,3 m en el costado occidental. La obstrucción de la zanja o canal de corona coincide con la cicatriz dejada por el deslizamiento que se presentó el mes de julio de 2021. De igual forma, se observó que la zanja no tiene una estructura de entrega del agua hacia el drenaje natural, sino que **el agua fluye por la colina de la finca colindante con el predio del talud**.

En la Figura 7 se muestra la dirección de drenaje. En este sector, el canal cuenta con las paredes recubiertas por mortero y su profundidad es de aproximadamente 0,4m, en este punto, el canal se encuentra obstruido por vegetación. La flecha indica la dirección de la pendiente del canal, por lo tanto, la dirección de drenaje del agua. Del punto donde se encuentra la profesional de CVC en adelante, el canal se pierde por la vegetación y el material deslizado.

Las Figuras 7 y 8 muestran la condición actual del canal o zanja de coronación.



Figura 7. Estado de la zanja de coronación.

En la Figura 7 se observa un canal más profundo, en este sector ya no cuenta con recubrimiento de concreto, además tiene una profundidad de por lo menos 1,2m aproximadamente.

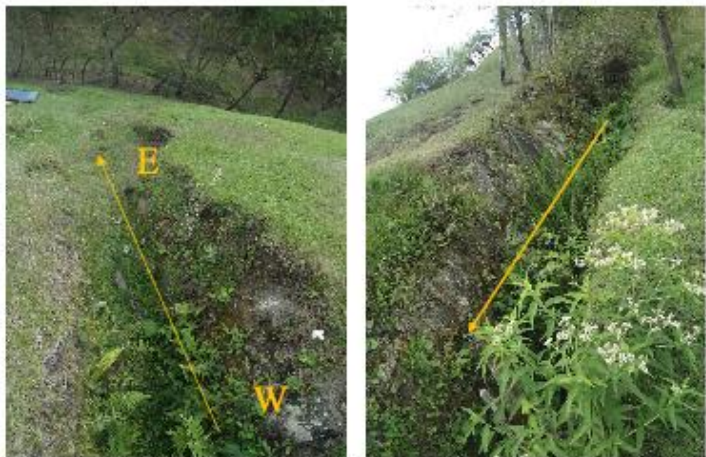


Figura 8. Descole del canal hacia el predio o finca vecina sin estructura de entrega y conducción hacia el drenaje natural

En las zonas donde la zanja se encuentra sin cobertura, se identificó que el suelo corresponde a una arena fina con mezcla de limo con plasticidad media a baja con colores que varían de café en estado húmedo a gris cuando se encuentra seco. En el momento de la visita, el suelo se encontraba húmedo. La Figura 9 muestra el tamaño de las partículas de suelo expuestas en la parte de la corona del talud.

También se identificó que en algunas zonas se encuentra un suelo con apariencia de costra, este material es duro y difícil de romper con la mano, aunque es posible hacerlo con una herramienta dura como un martillo. Este material corresponde a roca meteorizada y los habitantes del sector la reconocen como “peña boba”.

El material es de origen sedimentario, la forma de ruptura del talud corresponde a un deslizamiento planar por lo que se desprenden bloques de suelo o roca meteorizada por acción del agua que satura el suelo. En la Figura 10 se observa un plano generado por el desprendimiento de material en el sitio.

“(…)”

Al momento de la visita, se pudo observar que el talud se encuentra cubierto casi en su totalidad por vegetación. En algunos puntos existe aún pasto vetiver del que se habla en el documento de la sentencia (ver Figura 11). Se debe señalar que, si bien la cobertura vegetal es una forma de proteger los taludes de la erosión, esto es una medida de reducción de la acción del agua sobre el suelo pues disminuye la velocidad de arrastre de las partículas de suelo y controla la

infiltración. Sin embargo, esto no es una medida de estabilización que garantice la mitigación del riesgo.



Figura 11. Cobertura vegetal del talud.

Es así como se llegó a las siguientes conclusiones:

- Las viviendas fueron construidas en una explanación realizada al pie de la ladera, el corte de la misma dejó expuesto material susceptible a erosión hidráulica, lo cual favorece el desprendimiento de material.
- De acuerdo a las condiciones geológicas y geomorfológicas existentes, la zona en la cual se realizó el corte sobre la ladera para la construcción de las 9 viviendas en la Urbanización La fresneda, presenta susceptibilidad al deslizamiento, dado que *“están sobre geoformas de origen denudativo, conformadas por materiales provenientes de la erosión de las rocas de la Formación Zarzal”*, que se encuentran consolidados y que por tanto su calidad es deficiente mecánicamente hablando.
- De acuerdo a la información analizada, no se evidencia el cumplimiento de las normas de construcción, en lo referente a la construcción en laderas.
- Los cortes realizados durante la construcción modificaron la forma original de la ladera y dejaron pendientes superiores al 100% en suelos sedimentarios con planos de falla que coinciden con la dirección del corte, lo cual aumenta la probabilidad de ocurrencia de un movimiento en masa.
- Los desprendimientos de material han ocurrido a lo largo de la existencia de la urbanización, siendo los más relevantes por su afectación a la infraestructura del 2008 y julio de 2021, ambos sin víctimas fatales.
- Las viviendas se encuentran en amenaza alta por movimiento en masa detonado principalmente por lluvia y el inadecuado manejo del drenaje superficial.
- Los elementos expuestos (personas + viviendas) se encuentran en riesgo alto pues la probabilidad de ocurrencia de un nuevo deslizamiento es alta dado que el fenómeno se ha presentado en diferentes períodos de tiempo, todos ellos asociados a lluvias de gran intensidad.

- Se constató que en el área de influencia del deslizamiento no existen vertimientos de aguas residuales o combinadas.
- Para reducir el riesgo en el sector visitado es necesario que el municipio realice acciones inmediatas para disminuir la afectación del agua sobre el talud. Para esto se requiere como se le ha indicado al municipio en diferentes oportunidades por parte de CVC que realice mantenimiento a la zanja de coronación de manera periódica.
- **En la actualidad, la limpieza de ese canal no es suficiente puesto que el mismo se encuentra obstruido y por el deslizamiento la estructura se encuentra fracturada. Para hacerlo funcional de nuevo es necesario restituirlo totalmente y empleando una cobertura flexible además de instruir a la comunidad en el mantenimiento del mismo.**
- El canal perimetral localizado en la parte trasera de las viviendas es insuficiente para drenar las aguas de las cubiertas (techos) y el agua que drena del talud, se debería ampliar la capacidad hidráulica de este canal para evitar que el agua genere inundaciones. También se recomienda construir un filtro en la base del talud para evacuar rápidamente las aguas que por gravedad llegan a la base del talud.
- La comunidad debe ser capacitada por parte de Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Cartago, para que emita alertas tempranas en el caso que noten grietas en la corona o desprendimientos de material en la base del talud, de esta manera evitar que se presenten pérdidas de vidas humanas.
- Se recomienda el retiro de árboles con diámetros superiores a 10 cm de la corona del talud y de ser posible en el cuerpo del mismo, las raíces de estos elementos pueden generar caminos preferenciales del agua facilitando el desprendimiento de suelo.
- Se considera que el riesgo por deslizamiento en las viviendas de la Urbanización La Fresneda es mitigable, para tal fin se requiere que el municipio de Cartago en cumplimiento de sus competencias en la gestión del riesgo, adelante los estudios y diseños de detalle y la construcción de las obras de mitigación resultantes de estos. Para la estabilización del talud y la reducción del riesgo de las personas y bienes expuestos se requiere implementar una solución estructural que combina varias áreas de la ingeniería civil en su diseño.

En esa misma fecha, un funcionario de la Unidad de Gestión de Cuenca, La Vieja-DAR NORTE suscribió un informe de visita.

Emitió las siguientes conclusiones:

8. CONCLUSIONES:

Realizada visita técnica, se considera que la situación que se presenta, obedece a una intervención realizada durante el proceso constructivo de las viviendas existentes en el lugar (intervención antrópica), la cual consistió en la realización de un movimiento de tierra con la cual se conformó un talud y una explanación (conformación de zona plana), actividades necesarias para poder adecuar un área de terreno de 960 m² y de esta manera poder realizar la construcción de las viviendas.

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que las causas de desestabilización del talud que representa la amenaza del movimiento en tierra, obedece a una intervención antrópica y no de origen natural, que no contó con la planificación adecuada, sin tomar las consideraciones técnicas necesarias para garantizar la estabilidad del talud conformado.

También se pudo definir en el sitio que no se presenta un aporte de aguas servidas, provenientes de alcantarillados, canales o sistemas sépticos que se ubiquen en la zona, es decir las aguas que circulan por el sector son sólo aguas lluvias o de escorrentía. Las aguas lluvias en temporadas invernales se incrementan notablemente, saturando los suelos del sector, y en este caso los suelos del talud, situación que se agudiza debido a que no se tiene un adecuado manejo de la escorrentía en esta zona.

Se aclara que por parte de la Corporación se ha manifestado la necesidad del desarrollo de obras tales como: el mantenimiento del canal existente, lo cual incluye la recuperación de la sección hidráulica en la totalidad de su recorrido, realizar la reconfiguración de la pendiente de desagüe y el recubrimiento en concreto del canal, se considera necesaria la construcción de obras complementarias en la zona, como canales disipadores de energía y las demás que permitan garantizar el manejo adecuado de las aguas de escorrentía.

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.

Finalmente se considera que la construcción de las obras desarrolladas en el barrio Fresneda etapa I en su momento fueron aprobadas y recibidas por la administración municipal de Cartago, mediante la expedición de una licencia de construcción, en la cual debieron haber estado definidas todas las características técnicas constructivas para

garantizar la estabilidad del talud y de las casas construidas, de igual manera se debió realizar el seguimiento para el cumplimiento de lo aprobado.

En el legajo obra declaración del jefe de la oficina GRAD del municipio de Cartago, **Cesar Augusto Vega Pérez** quien reiteró lo expuesto en los informes.

8. Caso concreto.

La **parte demandante** argumentó que el talud posterior a las viviendas identificadas con las siguientes nomenclaturas 24-03, 24-09, 24-15, 24-21, 24-27, 24-33, 24-39, 24-45 y 24-51 de la Urbanización La Fresneda es propiedad del municipio de Cartago y mantiene en estado de riesgo de desplazamiento en masa que puede afectar los bienes y vidas de sus moradores.

Agregó que el **6 de enero de 2022** se produjo una fuerte lluvia y la tierra volvió a ceder y varias habitaciones que colindan se inundaron.

Aseveró que los trabajos realizados por el Municipio de Cartago no mitigaron la amenaza y, en consecuencia, la comunidad ha tenido que remover varias toneladas de tierra poniendo en peligro sus vidas al no tener el apoyo de las entidades encargadas de dicha gestión, quienes, además, no volvieron a realizar visitas de control.

A través de informe técnico de la Unidad de Gestión de la Cuenca “La Vieja” e informe de visita de la CVC en 2023, se demostró que el barrio “Fresneda I Etapa” es un desarrollo urbanístico que tiene más de 40 años, que, aunque aparentemente obtuvo licencia de construcción, está integrado por viviendas edificadas en la base

de una ladera escarpada; y que para ampliar el área de construcción quien las edificó socavó el talud sin hacer un tratamiento adecuado ni un proceso de estabilidad del mismo, por lo tanto, es una intervención antrópica que desencadenó el riesgo potencial de deslizamiento.

En términos más sencillos: los constructores desalojaron la tierra que apoyaba la pendiente de la colina para construir las viviendas y su acción desestabilizó el terreno.

Con el material probatorio se demostró que en el año 2021 hubo un deslizamiento de tierras que se alojaron en las viviendas ubicadas al pie del talud.

Se encuentra acreditado que para mitigar el riesgo se construyó en la parte alta del talud una cuneta cuyo objetivo es redistribuir el agua lluvia para que no contribuya a que el suelo se deslice; además se sembraron especies para que sus raíces ayudaran a sostener la tierra.

Está probado que la CVC y el CMGRD recomendaron el mantenimiento periódico de la cuneta porque la encontraron rellena de sedimentos y material vegetal; y también hacerla más profunda y recubierta en concreto, para que recoja las aguas lluvias y las conduzca adecuadamente hacia un lugar que no contribuya la saturación del terreno.

Se demostró que el municipio de Cartago en el año 2021 celebró un contrato de obra cuyo objeto fue: la revegetación del talud a través de la siembra de plantas vetiver; evacuar la totalidad del material inestable y el escombros producto del deslizamiento; retirar el material depositado sobre las viviendas producto del deslizamiento; y la reconstrucción del muro de ladrillo farol de las viviendas afectadas con el deslizamiento.

También se encuentra demostrado en octubre de 2022 la **Unidad de Gestión de Cuenca “La Vieja – DAR NORTE”** visitó el barrio Fresneda Etapa I y determinó que el suelo de la ladera está conformado por porciones iguales de tierra y roca (derrubios) que permiten predecir que el deslizamiento se encuentra en estado inactivo pero conserva factores desestabilizadores.

En cambio, no se probó que en el año 2022 y en el transcurso de la presente anualidad se haya realizado limpieza de la cuneta o su mejoramiento.

Finalmente, aunque previamente la CVC propuso la realización de un estudio geotécnico para definir las acciones técnicas necesarias para la estabilización del talud, con el recurso de apelación allegó informe que determinó que la geología presente en la zona corresponde a la formación Zarzal, de alta susceptibilidad por ser material de baja calidad, que, con las intervenciones humanas, favorece la ocurrencia de movimientos en masa. Además, verificó que la canal no tiene mantenimiento y el agua fluye por la colina.

En tal virtud, es preciso resaltar que la acción popular tiene una finalidad preventiva. Al respecto, la Corte Constitucional¹⁰ ha dicho:

“En tal sentido es de resaltar que esta acción goza de un carácter preventivo, es decir, **la vocación de prosperidad de este mecanismo no está determinada por la ocurrencia de un daño, sino que basta con que**

¹⁰ T-196-2019.

exista la posibilidad de que pueda concretarse para que el juez popular adopte las medidas necesarias para evitar que este se presente.

En vista del anterior, ya que está probada la amenaza de deslizamiento y puesto que corresponde al municipio realizar las acciones para prevenir el riesgo de desastres previsibles, es pertinente, adecuado y proporcional ordenarle que ejecute las actividades preventivas que se recomendadas desde 2021.

En tal sentido, se ordenará al Municipio que, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia realice el mantenimiento de la cuneta ubicada en la corona de la ladera sobre el barrio Frensneda I Etapa con el fin de recuperar su capacidad hidráulica. Dicho mantenimiento deberá realizarse de manera periódica mientras no se cese definitivamente la amenaza de deslizamiento.

Sin embargo, no es posible ordenar que se ejecuten obras de ingeniería civil sin tomar en cuenta que la construcción de las viviendas al pie de la ladera es la causa principal del riesgo, por lo cual previamente debe determinarse deberes y responsabilidades públicas y privadas en el marco de la acción urbanística y la planificación del desarrollo.

La Sala recuerda que todos los entes estatales, departamentales y municipales, antes de iniciar el proceso de contratación deben elaborar estudios técnicos, financieros y jurídicos, que les permitan asegurar la viabilidad jurídica y económica de la inversión, de conformidad con lo consagrado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 que a su tenor dispone:

12. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

En igual sentido la Jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹ ha recalcado la importancia de una planeación previa antes de iniciarse los trámites para la celebración del contrato, ya que este es el sustento técnico, jurídico y económico para imponer las condiciones y necesidades de la contratación. Ha dicho:

Bajo el marco conceptual referido, la jurisprudencia ha precisado que, en virtud del principio de planeación, resulta indispensable que los órganos oficiales elaboren “*estudios y análisis suficientemente serios y completos*”, de orden técnico, financiero y jurídico, que precedan el procedimiento de contratación con el propósito de determinar: i) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que deba tener la obra cuya contratación resulta necesaria; ii) los costos de acuerdo con las cantidades y especificaciones establecidas; iii) la elaboración de diseños,

11 Consejo de Estado, consejero ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas, sentencia del 22 de noviembre de 2021. Radicación número: 66001-23-31-000-2010-00240-01(AP).

planos y análisis técnicos y iv) la disponibilidad de recursos presupuestales para cubrir el valor total del contrato, entre otros aspectos.

Al respecto, se observa el principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

Así las cosas, no es procedente ordenarle la destinación de presupuesto público a la financiación de una obra concreta, sino la realización de los estudios jurídicos, técnicos, administrativos, presupuestales que le permitan determinar las medidas legales y técnicas pertinentes, conducentes y útiles para hacer cesar definitivamente la amenaza, que pueden incluso consistir en el desalojo si las viviendas no cumplen las normas urbanísticas que rigen el desarrollo urbanístico; y si tales medidas consisten en la inversión de recursos públicos en la realización de obras de ingeniería civil deberá incluirlas en el presupuesto de la siguiente vigencia.

Ello dado que compete a las autoridades locales (alcaldía y concejo municipal), en el marco de sus funciones y ejercicio de su deber-poder de planeación urbanística y presupuestal, definir dentro del marco constitucional y legal si los desarrollos urbanísticos cumplen las normas urbanísticas y luego definir qué acciones se deben seguir.

Por tanto, se confirmará la sentencia de primera instancia en cuanto protegió los derechos colectivos de los demandantes, conformó un comité de verificación y declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento del Valle del Cauca y la UNGRD. Pero se modificarán las órdenes impartidas al Municipio.

Además, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la CVC, pero se la conminará para que en el marco de sus funciones constitucionales y legales haga control técnico ambiental sobre las acciones que ejecute el municipio.

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,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero, segundo y tercero de la sentencia del 06 de febrero de 2023 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Cartago, que quedará así:

1. **AMPARAR** el derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente, amenazado por omisión del Municipio de Cartago.
2. **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE CARTAGO** que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la sentencia disponga lo necesario para la limpieza de la cuneta en la corona de la ladera posterior al barrio Frensneda I Etapa con el fin de recuperar su capacidad hidráulica. Dicho mantenimiento deberá realizarse de manera periódica mientras no se cese definitivamente la amenaza de deslizamiento.

3. **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE CARTAGO** que en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, realice los estudios jurídicos, técnicos, administrativos, presupuestales que le permitan determinar las medidas legales y técnicas pertinentes, conducentes y útiles para hacer cesar definitivamente la amenaza, que pueden incluso consistir en el desalojo si las viviendas no cumplen las normas urbanísticas que rigen el desarrollo urbanístico; y si tales medidas consisten en la inversión de recursos públicos en la realización de obras de ingeniería civil deberá incluirlas en el presupuesto de la siguiente vigencia.
4. **DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por pasiva de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**.
5. **CONMINAR** a la CVC para que en el marco de sus funciones constitucionales y legales haga control técnico ambiental sobre las acciones que ejecute el municipio.

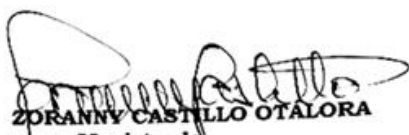
SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

TERERO: INFORMAR a las partes que el canal oficial para recibir memoriales es la **VENTANILLA VIRTUAL** de Samai, como se explica en el capítulo de publicidad de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR notificar la presente sentencia en la forma dispuesta en la ley.

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales y suscrita electrónicamente en la plataforma <http://samairj.consejodeestado.gov.co/> en donde se puede corroborar su autenticidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado