



95

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, veintiséis (26) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Ponente: JAIRO RESTREPO CÁCERES

Expediente: 19001 33 31 003 2015 00421 01
Actor: EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ
Coadyuvantes: MIGUEL ANGEL JIMENEZ JIMENEZ y RUBIO JAFET CABEZAR ANACONA
Demandado: MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA, CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA – CRC, UNIDAD NACIONAL DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD, DEPARTAMENTO DEL CAUCA, y la EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS -EMCASERVICOS, S.A. E.S.P.
Acción: ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

SENTENCIA No. 031

I. OBJETO A DECIDIR

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, la Corporación Autónoma Regional del Cauca- CRC y el Municipio de La Vega (C), en contra de la Sentencia No. 038 del 04 de abril de 2018 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹

EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ, actuando a nombre propio, interpone acción popular en contra del MUNICIPIO DE LA VEGA (C), del DEPARTAMENTO DEL CAUCA, de la EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA - EMCASERVICOS S.A. E.S.P., de la UNIDAD NACIONAL DEL RIESGO DE DESASTRES, de la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA – CRC, del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS y de la E.S.E. SUR ORIENTE, por la vulneración de los derechos colectivos: i) al goce de un ambiente sano, ii) a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, iii) al disfrute de una infraestructura que garantice la seguridad y salubridad pública, iv) al acceso a los servicios públicos y su prestación de forma eficiente y oportuna y asimismo, v) a la prevención de desastres previsibles técnicamente, establecidos en la Ley 472 de 1998, los cuales están siendo vulnerados a los habitantes del municipio de la Vega.

Con la solicitud de protección de derechos colectivos, el actor también elucubró las siguientes pretensiones:

“2. Ordenar a los demandados ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente y hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos enunciados en la presente acción popular.

3. Ordenar a los demandados la intervención a través de obras civiles necesarias tendientes a la modificación de las características del fenómeno que producen la amenaza en el perímetro de afectación de la cuenca del río Pancitará que incluye la zona urbana de La Vega Cauca, con

el fin de reducir la vulnerabilidad.

4. Reparar o construir los puentes sobre el río Pancitará que dan acceso al Hospital Local de La Vega.

5. Reparar o construir la vía carretable contigua a la antigua Normal los Andes que da acceso al Hospital Local de La Vega.

6. Construir el tramo del alcantarillado sobre la margen del Río Pancitará, en la zona urbana de La Vega.

7. Construir muros de contención o gaviones que protejan, el Hospital Local y las viviendas, del sector urbano de La Vega, de una posible avalancha del río Pancitará.

8. Ordenar a los demandados que realicen campañas de educación en el riesgo que involucre a la comunidad de la zona de afectación de la cuenca del río Pancitará.

9. Ordenar a los demandados proveer las medidas de preparación necesarias en un eventual desastre tales como capacitación, equipamiento, identificación de albergues, transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños, análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, alimentación, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública que reduzca el impacto en un eventual desastre.

10. Ordenar campañas de reforestación y protección de la cuenca del Río Pancitará."

Como fundamento de sus pretensiones, el actor enunció los siguientes supuestos fácticos:

Que las avalanchas del río Pancitará se han presentado de manera cíclica en periodos de invierno, tales como 1987, 2009 y 2012, oportunidades en las que se han causado serias afectaciones a los habitantes del municipio por la destrucción de las viviendas, redes de acueducto y alcantarillado, de las vías, puentes y en las que se ha visto amenazado el Hospital Local adscrito a la E.S.E. Sur Oriente.

Indicó haber realizado peticiones al Municipio de la Vega con el fin de obtener una solución a la problemática existente. No obstante, aunque la administración ha llevado a cabo algunas acciones, estas han resultado insuficientes, en el entendido que luego de tres años de la última situación de emergencia, no se han reconstruido los puentes que dan acceso al hospital local ni la carretera "antigua" que de la misma forma daba a dicha locación.

Del mismo modo, puso de presente que las redes de alcantarillado que corren a la orilla del río se encontraban incompletas y no se han construido todos los muros de contención o gaviones para la protección de las viviendas ubicadas al margen del río, resultando estos insuficientes, máxime que no cumplen con las especificaciones técnicas que se requiere para confrontar una emergencia. Finalmente, manifestó que algunos habitantes del municipio han tenido que formular acciones de tutela para obtener solución a la problemática que padecen y que el estado de los puentes es tan grave que se han presentado múltiples accidentes.

Los señores MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ JIMÉNEZ y JULIO JAFET CABEZAS ANACONA, coadyuvaron la acción popular impetrada, solicitando "Que se declare que dichas entidades mencionadas anteriormente han vulnerado los derechos e intereses colectivos por omisión de acciones oportunamente para evitar la erosión, las avalanchas y sus consecuencias."²

2.2. El trámite procesal de primera instancia

La demanda fue presentada 28 de agosto de 2015³ y admitida mediante auto interlocutorio No. 906 del 29 de octubre de 2015⁴ por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de

² Folios 244 y 245 del Cuaderno Principal No. 2

³ Folio 36 del Cuaderno Principal No. 1

⁴ Folios 47 y 48 del Cuaderno Principal No. 1

Popayán, pero solo frente al Municipio de la Vega, en el entendido que frente a las demás entidades demandadas no se había agotado el requisito de procedibilidad.

Luego, en la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 28 de marzo de 2016⁵, el Juez ordenó la vinculación al proceso: del Departamento del Cauca – Oficina de Riesgo y Prevención de Desastres, de la Unidad Nacional de Riesgo y Prevención de Desastres, de la Corporación Autónoma Regional del Cauca y de la Empresa de Servicios Públicos del Departamento del Cauca S.A. E.S.P. EMCASERVICIOS.

Posteriormente, por auto del 8 de marzo de 2017⁶, se aperturó el período probatorio, seguido de lo cual se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión⁷.

2.3. La contestación de la demanda

2.3.1. Del Municipio de la Vega (C)⁸

El ente territorial demandado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, expresando que el hecho de las avalanchas del Río Pancitará en los años 1987, 2009 y 2012, se erigía como una fuerza mayor, impredecible, sin que, en su consideración, sea posible precisar cuál es la acción u omisión en que había incurrido.

Así, procedió a enunciar las obras que el municipio ha celebrado luego de acontecido el evento de la avalancha del río en el año 2012, así;

Respecto de las aguas que estaban contaminando la cuenta del río Pancitará, indicó que se creó un plan maestro de alcantarillado, que comprendía estudios y diseños para la recolección de aguas hervidas y el cual tuvo un costo superior a los \$2.500.000.00 y que actualmente se habían ejecutado \$1.800.000.00, encontrándose en la fase de terminación, consistente en la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

Aclaró que al pertenecer el municipio al Plan Departamental de Aguas, era EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. el encargado de ejecutar las obras de terminación del alcantarillado, pues al ente territorial le era imposible llevar a cabo dicha obra con recursos propios debido a su gran magnitud y elevado costo, máxime que dicho plan contaba con recursos de más de "\$2.500.000.00" (sic), con los cuales se podría terminar totalmente la obra, frenando así el influjo ambiental y prestando un beneficio a la comunidad.

Manifestó que EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. era la encargada del plan maestro de alcantarillado y la encargada, por contera, de ejecutar las obras, que se habían adelantado más o menos en un 80%, por lo que se estaba a la espera de la contratación para la construcción de planta de tratamiento de agua residual; sin embargo el Municipio cumplió con la obligación de adquirir el predio para la construcción de la misma.

En relación a la mitigación del riesgo, dijo que el municipio no contaba con apoyo financiero para poder construir toda la obra, por lo que se elaboró un estudio y diseño de todo el amurallamiento del río Pancitará por valor de \$2.500.000.00, procediendo a buscar apoyo con diferentes entidades Nacionales para la obra sin obtener respuesta, por lo que se llevó a cabo la construcción de obras de mitigación del riesgo, tales como 4 muros en las partes álgidas y críticas.

Frente al estado del puente vehicular en la vía de acceso al Hospital Nivel 1 de la cabecera municipal de La Vega – Cauca, expresó que había tenido que ser demolido por su mal estado, asignando en el proyecto de acuerdo para la vigencia de 2016 un rubro por valor de \$190.000.000 para su construcción, reposando los estudios y diseños de pre inversión en la oficina de planeación municipal, los cuales arrojaron un valor aproximado de la obra de

⁵ Folios 252 a 255 del Cuaderno Principal No. 1

⁶ Folios 481 y 482 del Cuaderno Principal No. 1

⁷ Folio 499 del Cuaderno Principal No. 1

⁸ Folios 62 a 66 del Cuaderno principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 003 2015 00421 01
Actor: EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
Acción: ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

\$200.000.000.

Señaló, en punto a la vía carreteable a la normal Los Andes, que se habían llevado a cabo dos placas huellas de acceso y el mejoramiento del puente.

Por último, informó sobre la elaboración del Plan Municipal de Gestión del Riesgo, en el cual se identificó los riesgos de inundación del río Pancitará y demás problemáticas.

2.3.2. Del departamento del Cauca⁹

Adujo su oposición a las pretensiones de la demanda, refiriendo, frente a los hechos, atenerse a lo probado en el proceso, pero a la vez, aclarando no ser la entidad responsable de las construcciones ni de los hechos que no eran de su competencia, sino del Municipio de La Vega (C).

Sostuvo no haber vulnerado los derechos invocados en la demanda y tampoco ha incurrido en omisiones respecto de las medidas de precaución contentivas en el plan de manejo ambiental de las obras que ejecuto la Entidad.

Planteó a su favor la falta de legitimación en la causa por pasiva, iterando que era el Municipio de La Vega Cauca el ente competente para hacer que cese la enunciada violación de derechos colectivos. Destacó que el asunto sub judice, dada la autonomía territorial, era un tema que debía ser afrontado por el ente municipal, conforme lo enunciado en los artículos 311 Superior, 6 de la Ley 1551 de 2012 y 14 de la Ley 1523 de 2012.

Asimismo formuló la excepción del hecho exclusivo de un tercero, bajo el entendido que las obras que requiere el municipio de La Vega, según el actor, son competencia del plurimencionado municipio.

Por último, propuso la excepción "innominada o genérica", para que el Juez procediera a declarar probada alguna excepción diferente a las expuestas en precedencia.

2.3.3. De la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹⁰

La Entidad, luego de historiar acerca de la evolución del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, señaló, conforme los hechos esbozados en el libelo, que estos no tenían relación alguna con sus competencias, pues ante situaciones particulares, acaecidas en un municipio, los órganos de nivel territorial eran los encargados de desarrollar las actividades tendientes al logro de los objetivos y propósitos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Argumentó que si bien la Unidad tenía competencias en materia de gestión del riesgo de desastres, tales atribuciones no son operativas sino esencialmente de dirección y coordinación del sistema.

Frente a la procedibilidad de la acción popular, expresó que ésta no podía prosperar en contra de entidades públicas que no tienen competencias precisas para hacer que cese la vulneración de los derechos colectivos, pues su intervención en el asunto se antoja imposible.

Por ello, explicó que en el presente caso, no era posible evidenciar como la Unidad, bien sea por acción u omisión, hubiere influido en la vulneración de los derechos colectivos expuestos en la demanda, en el entendido que ha cumplido con las responsabilidades que le fueron conferidas dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

⁹ Folios 265 a 270 del Cuaderno principal No. 2

¹⁰ Folios 275 a 282 del Cuaderno Principal No. 2

De igual manera, indicó que en el asunto bajo estudio, la única responsable era la autoridad local, los concejos municipales y departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres, quienes tienen el deber de crear fondos territoriales de gestión del riesgo y aprovisionarlo de recursos para atender este tipo de situaciones.

En estos términos, concluyó que las competencias de los municipios en el ámbito de su territorio y de las Corporaciones Autónomas Regionales, eran éstos los responsables del tema ambiental del Río Pancitará.

Finalmente, propuso las excepciones que intituló: i) "falta de legitimación en la causa por pasiva", ii) "Excepción genérica", y iii) "ineptitud de la demanda por falta de requisitos de procedibilidad de la acción popular".

Así, se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones solicitadas, reiterando que son los municipios y departamentos los responsables de la implementación de los procesos de gestión del riesgo.

2.3.4. De la Corporación Autónoma Regional del Cauca¹¹

Al referirse a los hechos de la demanda, puso de presente que conforme el Convenio No. 195 de 2011, del que hizo parte la entidad, se procedió a la construcción de gaviones, sin que se evidencie probado el hecho de que no sean suficientes para proteger el hospital local y algunas viviendas.

Inicialmente dijo haber cumplido a cabalidad con sus funciones, destacando que no se encontraba legalmente obligada a brindar acceso a los servicios públicos, pero que ha prestado apoyo como integrante de los consejos territoriales de gestión del riesgo, ejecutando además convenios con el fin de evitar la obstrucción del flujo normal de fuentes hídricas en varios municipios, entre los cuales se encuentra el de La Vega, Cauca.

Manifestó haber suscrito el Convenio No. 084 de 2011 con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para la consecución de recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades Subcuenta Colombia Humanitaria, cuyo objeto se circunscribió en transferir recursos para ejecutar los proyectos aprobados a la entidad ejecutora, tendientes a adelantar actividades para atender y restablecer las condiciones ambientales en las zonas afectadas por la emergencia ambiental de los años 2010 y 2011.

Igualmente, aseveró haber suscrito con la Asociación Campesina Indígena Ecológica del Sur de Colombia "Aciesco", el convenio de cooperación No. 195 del 20 de junio de 2011, el cual tenía por objeto aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y logísticos del proyecto, acciones para evitar la obstrucción del flujo normal de las fuentes hídricas (Ríos y quebradas) en los municipios de la Vega, la Sierra, Santa Rosa, Rosas y Páez, en cuya ejecución se realizó la excavación, construcción y posterior relleno para la construcción de los gaviones y/o espolones en dichos municipios.

En el caso específico del municipio de la Vega, estableció que se intervino el talud en el margen izquierdo del Río Pancitará, que afectaba por socavación al Hospital que atiende la cabecera municipal y con ocasión de las crecientes suscitadas en la zona.

Del mismo modo, destacó las labores de reforestación y aislamientos llevados a cabo en las áreas de influencia, con especies nativas para cada uno de los municipios intervenidos con el convenio.

En punto a la gestión social efectuada con el convenio, explicó que en el municipio de La Vega se llevó a cabo un taller de sensibilización ambiental dirigido a las comunidades directamente afectadas por las quebradas El Julián, El Roble y río Pancitará, el cual asistieron personas que conformaban la veeduría ciudadana, estudiantes del colegio de

¹¹ Folios 299 a 305 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 003 2015 00421 01
Actor: EÓVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
Acción: ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

Pancitará, trabajadores del proyecto y miembros del resguardo.

Indicó que los impactos generados en los municipios tuvieron gran importancia, pues se ejecutaron acciones para mejorar la dinámica natural de las fuentes afectadas por las condiciones antrópicas y naturales y optimizar la capacidad hidráulica de los ríos entre otras para prevenir represamientos e inundaciones en las fuentes hídricas.

Del mismo modo, afirmó que se habían realizado labores de limpieza de los márgenes de lecho de las fuentes hídricas, que generaron una gran cantidad de residuos sólidos, vegetales, maderables y materiales pétreos a los cuales se les dio la adecuada disposición final en los rellenos sanitarios, elaboración de compostaje, uso para arreglos básicos de vías deterioradas y elaboración de pedra plenas a orillas de las fuentes hídricas que evitan que el impacto de la corriente no continúe socavando y estabilizando los taludes.

Adicional a ello, puso de presente que se ejecutaron actividades de educación ambiental con la población afectada, se creó conciencia acerca de la prevención de posibles inundaciones por el cambio climático y se realizaron jornadas de reforestación en áreas de influencia del proyecto, sembrando 11.000 árboles de especies nativas.

Frente a la prevención del riesgo, destacó que con el convenio *"Se logran acciones de descolmatación en más de 15.5 km de las fuentes hídricas priorizadas, además de cortes en zonas pantanosas, obras de ingeniería y biomecánicas, actividades educativas y de repoblación forestal que permiten prevenir desbordamientos e inundaciones, evitando pérdidas humanas y económicas de las comunidades ribereñas."*

En lo que atañe al municipio de la Vega, se puso de presente que el día 18 de junio de 2015 se adelantó una visita técnica al área urbana y al resguardo indígena de Pancitará, con el fin de identificar y adelantar el levantamiento de elementos expuestos de las áreas con condición de amenaza y de riesgo.

El informe de la visita fue remitido al Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres CDGRD de la Vega y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD de la Vega, con el fin de que se efectuaran los requerimientos pertinentes ante las entidades respectivas, conforme a las conclusiones elucubradas en dicho documento.

Por lo anterior, solicitó exonerar de responsabilidad a la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC, en cuanto ha cumplido con las funciones que legalmente han sido asignadas por la Ley 99 de 1993 y demás normas complementarias.

2.3.5. De la Empresa Caucana de Servicios Públicos EMCASERVICIOS S.A. E.S.P.¹²

Señaló que en el año 2010, ya venía adelantando la construcción de redes de alcantarillado y la PTAR, que son del resorte de objeto de la empresa mediante contrato de obra No. 098 de 2010, suscrito entre EMCASERVICIOS S.A ESP y el Consorcio Obras Sanitarias, que tiene por objeto *"Construcción del Sistema de Alcantarillado y PTAR de la Cabecera Municipal de La Vega – Cauca"*.

Adujo que dentro de dicho proyecto, se contemplaron obras para la construcción de los colectores sanitarios localizados sobre el margen izquierda del río Pancitará (Patios traseros de las viviendas) incluyendo las acometidas domiciliarias y obras de protección.

Aseveró que *"Debido al fenómeno natural de avalancha del Río Pancitará ocurrido el 24 de marzo de 2012 y como resultado del informe de visita técnica realizado por los ingenieros representantes de la interventoría... los ingenieros del Consorcio Obras Sanitarias... se determinan los daños ocasionados de las obras ya ejecutadas y su respectiva cuantificación; este documento reposa en el archivo de la oficina asesora jurídica de EMCASERVICIOS, en la carpeta No. 8, folios de la 1504 hasta el 1522 del contrato de obra No.*

¹² Folios 384 a 386 del Cuaderno Principal No. 2

98 de 2010. En este informe según la reseña histórica del registro fotográfico se observa el acercamiento de algunas viviendas sobre el área de inundación del Río Pancitará, el proceso de construcción en las obras de protección en las zonas inestables teniendo cuidado que las excavaciones no generaran futuros deslizamientos e inestabilidades de los taludes aledaños, la construcción de los muros de contención tipo gaviones, la instalación del colector sanitario protegido con un recubrimiento en concreto reforzado, la construcción de las cámaras de separación de caudales y sus respectivos cabezales de entrega... En este informe se observan los daños a las obras adelantadas por parte del contratista de obra ocasionadas por la avalancha del 24 de marzo de 2012 producida por la creciente del Río Pancitará; destruyendo los muros de contención en gaviones, los colectores sanitarios, las cámaras de separación de caudales, los cabezales de entrega y conexiones domiciliarias."

Manifestó que las obras correspondientes al colector sanitario aledaño a la margen de izquierda del río Pancitará fueron reconstruidas nuevamente por el contratista de obra y a la fecha se encuentran en funcionamiento.

Solicitó no acceder a las pretensiones debido a que Emcaservicios S.A. E.S.P., desde el año 2010, viene adelantando obras para la construcción del sistema de alcantarillado y la PTAR en el municipio de La Vega (C).

2.4. La sentencia impugnada¹³

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán, mediante Sentencia del 04 de abril de 2018, resolvió:

"(...)

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la **Empresa Caucana de Servicios Públicos- EMCASERVICIOS SA ESP**, conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa, propuestas por la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Departamento del Cauca** y la **Corporación Autónoma Regional del Cauca**, conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR que existe una vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consagrado en el literal l) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, por parte del **Municipio de La Vega, la Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, y el Departamento del Cauca**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR al municipio de La Vega, la Corporación Autónoma Regional del Cauca-CRC, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD, y el Departamento del Cauca, que en el término de dos meses, siguientes a la ejecutoria de esta providencia, sesionen por primera vez, con miras a definir un cronograma de actividades, tendiente a la fijación de los programas, planes y proyectos que permitan la caracterización y priorización del riesgo de desastres, identificado frente a la comunidad asentada en el margen del río Pancitará, que atraviesa el sector donde se ubica el hospital local y funciona la ESE SURORIENTE.

Vencido el término anterior, y en el máximo de 5 años, el Municipio de La Vega, con intervención de las restantes entidades condenadas, deberán ejecutar los programas, planes y proyectos destinados a la anulación de la situación de riesgo. En todo caso, para la elaboración de programas y estudios, y demás competencias relacionadas, el Burgomaestre, como directamente obligado a la gestión del riesgo podrá hacerse a la colaboración de entidades públicas o privadas, que tengan la aptitud para prestar el apoyo pertinente y, el inicio de la ejecución de las medidas a lugar, no podrá exceder a un año, contado a partir de esta providencia.

¹³ Folios 542 a 558 del Cuaderno Principal No. 3

Expediente:
Actor:
Demandado:
Acción:

19001 33 31 003 2015 00421 01
EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

La provisión de los recursos pertinentes a la ejecución de las medidas de mitigación y anulación del riesgo de desastres, deberán ser gestionados de manera concurrente, entre el Departamento del Cauca, Unidad para la Gestión del Riesgo y Desastres y el Municipio de La Vega, en porcentajes de 30%, 50% y 20%- respectivamente.

Para el cumplimiento de las ordenaciones que se adoptan en este numeral, y las actuaciones del comité de verificación, deberán observarse las disposiciones normativas invocadas y desarrolladas en la parte considerativa de esta providencia; ello, sin perjuicio del surgimiento de una situación especializada, que deba regirse por un margen obligacional diferente, pero en todo caso, relacionado con la materia del pronunciamiento.

QUINTO: ORDENAR al Municipio de La Vega, que en el término de 6 meses, siguientes a la ejecución de esta providencia, si no lo ha hecho, efectúe las labores de ejecución, para la construcción del puente de que trata el contrato No. 140 del 29 de mayo de 2013, liquidado el 26 de diciembre de 2013 y según la certificación de disponibilidad presupuestal del 21 de noviembre de 2015 (fls. 127, 128, 116 C.P.pal 1).

SEXTO: CONFORMAR el comité de verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472, el cual estará integrado, por el Sr. Gobernador del Departamento del Cauca o su delegado, el Personero del Municipio de La Vega, un delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Cauca, el Alcalde del Municipio de La Vega o su delegado, el Director de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, un delegado de la Unidad Nacional de Riesgo y Prevención de Desastres, el Sr. EOVAR ANTONIO BURBANO y los coadyuvantes, MIGUEL ANTEGEL JIMENEZ JIMENEZ y RUBIO JAFET CABEZAR ANACONA, el procurador Judicial I para asuntos administrativos delegado ante este despacho, quienes sesionaran por primera vez, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, y en adelante, previa citación del Representante Legal del Municipio de La Vega, cada vez que la verificación del cumplimiento de lo ordenado lo exija, situación que deberá ser consignada en las actas correspondientes. De los resultados de las reuniones y el avance en el cumplimiento de lo ordenado, se remitirá informe inmediato a este despacho, anexando los soportes que sirvan de base al mismo.
(...)"

En primer término, el A quo estableció que la pretensión de adelantamiento de las obras de acueducto, alcantarillado y PTAR resultaba ajena al objeto del litigio, pues los señalamientos de la demanda no expresaban la existencia de una afectación ambiental derivada de la falta de provisión de este tipo de redes en el municipio de la Vega, sino la situación de riesgo de desastre latente en dicha jurisdicción.

Como soporte de la decisión, expuso el fallador, en síntesis, que i) el Municipio de La Vega llevaba el registro de las avalanchas por el represamiento o crecidas del río Pancitará, como también de los daños y zonas que se encuentran en riesgo, ii) existe riesgo de desastre en el sector del Hospital Local de La Vega, por represamiento y/o desbordamiento del río Pancitará, iii) las obras de mitigación que han sido adelantadas no son eficientes pues presentan afectaciones estructurales y colapsos, y que iv) existe la necesidad de construir obras en corto o mediano plazo que reduzcan el riesgo presente, mientras se adelantan medidas pertinentes. Dijo el Juez de instancia que el Municipio de La Vega tenía identificada la situación de riesgo que generaba para el casco urbano, las crecidas, represamientos y avalanchas del río Pancitará, más sin embargo, no había promocionado procesos de caracterización y priorización del mismo.

Evidenció que en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo figuraban algunas consideraciones sobre el particular caso del río Pancitará, pero las mismas se fundamentaban en consideraciones empíricas, no científicas, máxime que tampoco se encontraba la formulación de planes o proyectos para la ejecución de obras, y no existe constancia de agotamiento de los cursos de acción fijados en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo. Enunció no desconocer las gestiones realizadas por el ente territorial, sin embargo, también dilucidó que no se habían adoptado las medidas definitivas frente a la amenaza de desastre identificada y no caracterizada, encontrando acreditado, además, que los procesos físicos del río habían debilitado y colapsado las obras construidas.

Apreció que después de 7 años del acontecimiento, las afectaciones a la movilidad y acceso al centro médico no habían sido superadas, pues no mediaba prueba de la

construcción del puente de acceso al Hospital local, objeto del contrato No. 140 de 2013 y, de igual forma, observó la posición reticente del Municipio frente a sus obligaciones como gestor del riesgo de desastre.

En su entendido, fue claro que el ente territorial no había gestionado con las entidades pertinentes, todo lo referente a conjurar definitivamente la situación de riesgo que existe sobre su jurisdicción. Por tanto, el Despacho evidenció una omisión administrativa en cabeza del Municipio de La Vega, al no ejecutar los procesos de identificación, priorización y reducción del riesgo, ni tampoco el deber de intervención correctiva frente a la amenaza identificada en el territorio, sin que la falta de presupuesto constituyera óbice para justificar su inacción como responsable directo de dichas funciones.

En lo que respecta a la situación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, indicó que si bien promovió el proyecto de limpieza sobre el río Pancitará en el año 2011, este no resultó eficaz respecto a las condiciones de mantenimiento de seguridad de los moradores de cercanías al río y que en los años subsiguientes no se habían mantenido las actividades de limpieza de su cauce. Expresó que aunque la Corporación había participado en el proceso de identificación del riesgo de desastres, no se adoptaron medidas para evitar su consumación ni tampoco había aportado ningún estudio que tuviera como objeto la delimitación de un plan de acción definitivo para el control del caudal del río Pancitará. De igual forma, dijo que las medidas que impulsadas no resultaban eficaces frente al deber de protección que le asiste como integrante del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, máxime que ante la inactividad del Municipio, no trasladó al Departamento o el nivel central, requerimiento alguno de intervención subsidiaria.

Bajo los presupuestos descritos, determinó la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, derivado de la permanencia del riesgo en la vida y haberes materiales de los habitantes del sector contiguo al Hospital Local de La Vega - e inclusive del mismo hospital y de la provisión del servicios de salud a toda la comunidad - y de la existencia de un daño, cuya causalidad encontraba su génesis en la omisión administrativa en que había incurrido el Burgomaestre del ente territorial y los restantes actores del Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastre.

Estableció que los recursos para financiar la ejecución de planes y proyectos, debían ser gestionados de manera concurrente entre el Departamento del Cauca, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Municipio de La Vega, en porcentajes del 30%, 50% y 20% respectivamente.

Finalmente, en punto a la conformación del comité de verificación, anotó que el mismo estaría integrado por el Gobernador del Departamento del Cauca o su delegado, el personero del Municipio de La Vega, un Delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Cauca, el Alcalde del Municipio de La Vega, el Director de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, un delegado de la Unidad Nacional de Riesgo y Prevención de Desastres, el Sr. EOVAR ANTONIO BURBANO, y los coadyuvantes, MIGUEL ANGEL JIMENEZ JIMENEZ y RUBIO JAFET CABEZAR ANACONA, así como por el Procurador Judicial Administrativo delegado ante el Despacho.

2.5. Los recursos de apelación

2.5.1. De la parte actora¹⁴

El accionante, inconforme con la decisión de instancia, interpuso apelación expresando que en el fallo no se había ordenado un estudio integral del riesgo que presentan los habitantes, las casas de habitación y los puentes adjuntos al margen del río.

Indicó que el juez limitó su orden a la realización de estudios de riesgo focalizados únicamente en el sector donde se encuentra construido el Hospital E.S.E SURORIENTE,

¹⁴ Folios 566 a 570 del Cuaderno Principal No. 3

Expediente: 19001 33 31 003 2015 00421 01
Actor: EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
Acción: ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

cuando el dictamen pericial obrante en el plenario daba cuenta del inminente riesgo en el que se encontraba todo el Municipio de la Vega.

Así, dijo que se debía ordenar la realización de un estudio del sector anterior y posterior al Hospital, para lograr el objetivo de la Acción interpuesta, y así, la protección de la vida y bienes de los habitantes del municipio.

Luego de hacer referencia a las conclusiones de las inspecciones técnicas y prueba pericial obrantes en el proceso, solicitó vincular a EMCASERVICIOS S.A E.S.P. para que proceda a llevar a cabo las obras de mitigación necesarias, tendientes a evitar los riesgos de desastre en la cabecera municipal, pues contiguo al río Pancitará se encuentran construidas las redes de alcantarillado, de las cuales se podrían ver afectadas o destrozadas por las avalanchas de este, como ha ocurrido reiteradamente en situaciones anteriores.

2.5.2. De la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹⁵

Consideró que el A quo interpretó indebidamente las normas que regulan la gestión del riesgo de desastres, pues obliga a la Entidad a realizar obras que son de competencia directa de las entidades territoriales.

Iteró que eran las autoridades municipales quienes tenían la obligación de incluir en sus instrumentos de planeación, la implementación y ejecución de los procesos de gestión del riesgo de desastres, esto es, el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

De los Gobernadores Departamentales, aclaró que eran los conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en su nivel territorial, teniendo el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, constituyéndose en la instancia de coordinación en la materia, respecto de los municipios de su circunscripción territorial.

Estableció que la Unidad no tenía funciones operativas sino funcionales, orientadas además a brindar la información a los entes, para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres, apoyándolos técnica, informativa y educativamente cuando se requiera.

Aclaró que según lo establecido por el Consejo de Estado en el auto de 2 de agosto de 2017, las competencias de la entidad se circunscribían a prestar asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales, pero no a la ejecución de proyectos para anular el riesgo, lo cual era del resorte del ente respectivo.

Explicó que la Constitución Política de 1991 había garantizado la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, otorgándoles la capacidad de autogestionar sus propios asuntos, de manera que, según su entendido, es competencia del Municipio de La Vega el conjurar la situación de emergencia surgida con ocasión del represamiento y desbordamiento del Río Pancitará, máxime que es también su obligación el incluir la implementación y ejecución de los procesos de gestión del riesgo de desastres en sus planes o esquemas de ordenamiento territorial.

En igual sentido, refirió que los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres eran quienes se encontraban facultados para establecer los comités para la coordinación de la ejecución de los procesos misionales de las políticas públicas de gestión del riesgo de desastres, así como también las comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias.

En esa medida, dijo que el municipio demandado contaba con el apoyo necesario para adelantar las obras y proyectos para mitigar el riesgo en que se encontraban los habitantes de su jurisdicción, destacando una vez más que la Unidad no había vulnerado derecho colectivo alguno, en el entendido que era el ente territorial el responsable directo de la

¹⁵ Folios 586 a 595 del Cuaderno Principal No. 3

implementación de los procesos de gestión del riesgo en su jurisdicción y de adelantar los proyectos para poder sortear tales eventos.

Adicional a lo anterior, expresó que el Juez de Instancia había desconocido los mecanismos o instrumentos de financiación en materia de gestión del riesgo de desastres, pues en su entendido, la aplicación del principio de subsidiariedad está condicionada a que las autoridades públicas de inferior jerarquía, no cuenten con los medios suficientes para enfrentar el riesgo, así como su materialización, sin que dicho punto hubiere sido acreditado por parte del Municipio de La Vega ni por el Departamento del Cauca.

Dijo que la Ley 715 de 2001 había determinado frente a los municipios, en el título "PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL" la responsabilidad directa, con recursos propios o del sistema general de participaciones, en la atención de los asuntos en materia medio ambiental y de prevención y atención de desastres.

Destacó que con fundamento en lo normado en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, el Municipio de La Vega debía contar con los recursos del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, en asocio con el Departamento del Cauca ante la capacidad de respuesta del municipio.

Aseveró que los recursos económicos de propiedad del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tenían por objeto exclusivo, la implementación y ejecución continua de proyectos misionales de la política pública de gestión del Riesgo de Desastres, es decir, conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres, sin que estos puedan destinarse a actividades distintas a las establecidas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

A modo de conclusión, anotó: *"Como viene expuesto, la sentencia de primera instancia desconoció de manera abierta las disposiciones en materia de gestión del riesgo de desastres. Así mismo, las competencias de las entidades territoriales y las funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre... En ese contexto, resulta evidencia que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no es la autoridad pública llamada a responder por la presunta vulneración de los derechos colectivos amparados en la sentencia de primera instancia objeto de impugnación."*

Así, procedió a solicitar la revocatoria de la sentencia objeto de alzada y que se declare que la Unidad no ha vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

2.5.3. De La Corporación Autónoma Regional del Cauca¹⁶

La Corporación procedió a formular recurso de apelación contra el fallo dictado en primera instancia, poniendo de manifiesto el cumplimiento de funciones y una vez más, su falta de competencia para brindar el acceso a servicios públicos.

Del mismo modo, reiteró las acciones realizadas por la entidad para prevenir y/o conjurar la situación expuesta en el sub lite, consistentes, como se mencionó en su contestación de la demanda, en la suscripción y ejecución de los Convenios No. 84 y 195 de 2011.

Luego, refirió que con el contrato No. 402 de 2016, la CRC y el Municipio de la Vega, se desarrolló el proyecto *"estrategias para el fortalecimiento de los procesos de gestión del riesgo con acciones de reducción del riesgo como mecanismos de prevención y preparación para la respuesta en la comunidad urbana y rural de la subcuenca del río Pancitará – Municipio de La Vega – (Departamento del Cauca)"*, en cuya acta de terminación fueron consignadas las acciones realizadas para el cumplimiento del objeto y de las obligaciones del convenio.

¹⁶ Folios 600 a 606 del Cuaderno Principal No. 3

Expresó haber prestado el correspondiente apoyo como integrante de los consejos territoriales de gestión del riesgo y ejecutado convenios con el fin de evitar la obstrucción de flujo normal de las fuentes hídricas del Municipio de La Vega.

Por lo descrito, pidió revocar la sentencia de primera instancia y denegar las pretensiones de la demanda frente a la Corporación.

2.6. La actuación en segunda instancia

Por auto del 03 de julio de 2018¹⁷, se admitió el recurso de apelación interpuesto por las partes, procediendo posteriormente, el 01 de agosto del mismo año¹⁸, a correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que allegara su concepto.

2.7. Las alegaciones finales

La Corporación Autónoma Regional del Cauca¹⁹ reiteró, in extenso, los argumentos esbozados en su escrito de apelación.

EMCASERVICIOS S.A. E.S.P.²⁰, alegó de conclusión reiterando que desde el año 2010 venía adelantando obras para la construcción de las redes de alcantarillado y la PTAR en el municipio de La Vega (C) y destacando que las obras correspondientes al colector sanitario de la margen del río Pancitará fueron reconstruidas por el contratista de obra y a la fecha se encuentran en funcionamiento. Así, solicitó confirmar el fallo proferido en la sentencia de primera instancia que había declarado su falta de legitimación en la causa por pasiva.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres²¹ expresó que el A quo había desconocido la normatividad aplicable al caso, siendo que eran los entes territoriales (Municipios y Departamentos) los responsables de la implementación de la gestión del riesgo de desastres, pues ellos son los que de manera oportuna debieron implementar los procesos de gestión del riesgo en procura de mantener la seguridad y salubridad de la población. De igual forma, puso en consideración, nuevamente, los argumentos explicados en su recurso de alzada.

2.8. El concepto del Ministerio Público²²

La representante del Ministerio Público, consideró:

“(…)

De igual manera, como se expone en la sentencia recurrida, aunque se ejecutaron contratos para la construcción de gaviones y muros de contención sobre el tramo del río que atraviesa el casco urbano, no se demuestra la adopción de medidas definitivas frente a la amenaza de desastre identificada. Así, que aunque se han adelantado algunas gestiones tendientes a minimizar el riesgo expuesto en la demanda y debidamente demostrado, todavía existe una vulnerabilidad potencial que requiere de análisis técnicos y eventualmente de obras que aseguren la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, y mejoren la calidad de vida de la comunidad en riesgo.

En tal sentido, considerando que efectivamente todas las entidades que fueron condenadas en la sentencia de primera instancia tienen unas competencias precisas en el manejo de riesgos, que deben ejercer de manera coordinada y aplicando los principios de concurrencia y subsidiariedad, esta agencia del Ministerio considera que debe mantenerse el fallo respecto a las entidades allí relacionadas, pues hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y por lo tanto sus funciones se deben ejercer de manera conjunta, para lograr el cometido de la ley cuál es la gestión del riesgo para asegurar la sostenibilidad, la seguridad

¹⁷ Folio 10 del Cuaderno de Segunda Instancia

¹⁸ Folio 18 del Cuaderno de Segunda Instancia

¹⁹ Folios 22 a 28 del Cuaderno de Segunda Instancia

²⁰ Folios 29 a 31 del Cuaderno de Segunda Instancia

²¹ Folios 38 a 50 del Cuaderno de Segunda Instancia

²² Folios 75 a 88 del Cuaderno de Segunda Instancia

territorial, los derechos e intereses colectivos, y mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, con todo como lo solicita el actor popular la orden para proteger el interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, no se debe limitar 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, solamente frente a la comunidad asentada en el margen del río Pancitará, sino para toda la población que habita el casco urbano de dicho municipio, atendiendo lo expuesto en el informe rendido por la Corporación Autónoma Regional del Cauca.”

Su concepto fue emitido en los siguientes términos: “Conforme los argumentos expuestos, la Procuraduría considera que la Sentencia de Primera Instancia debe MODIFICARSE en el sentido de que los estudios, programas, planes y proyectos ordenados para caracterizar y priorizar el riesgo no se limite al sector donde se ubica el Hospital Local, son que comprenda todo el casco urbano, que está en potencial peligro según se logró acreditar. Por lo demás, en nuestro criterio, debe mantenerse la orden judicial, la cual tuvo en cuenta los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia en la gestión del riesgo.”

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

3.1. La competencia

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción popular, según lo establecido por la Ley 472 de 1998, en su artículo 16, en **SEGUNDA INSTANCIA**, en concordancia con lo señalado en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. El asunto materia de debate

Para ésta Sala, el asunto materia de debate dentro del presente contradictorio estriba en determinar si la providencia apelada debe ser revocada respecto de las competencias asignadas a la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Corporación Autónoma Regional del Cauca frente a la atención de la emergencia suscitada con el Río Pancitará ubicado en el Municipio de La Vega (Cauca).

En igual medida, conforme lo enunciado por la parte actora en su recurso, se deberá determinar el alcance de la orden judicial de primera instancia y establecer si es o no necesario que la fijación de los programas, planes y proyectos que permitan la caracterización y priorización del riesgo de desastres se efectúen frente a todos los habitantes, casas de habitación e infraestructura vial del Municipio de la Vega o si por el contrario, solo debe llevarse a cabo respecto de los lugares aledaños a la E.S.E. Suroccidente.

Finalmente, también se estudiará si EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. es competente para llevar a cabo alguna actuación para prevenir o conjurar una eventual situación de emergencia con el Río Pancitará del Municipio de La Vega (C), pues según lo manifestado por la parte actora, las redes de acueducto y alcantarillado del ente territorial están construidas de manera contigua a la ribera del afluente y podrían verse afectadas, como ha ocurrido reiteradamente en eventos anteriores.

3.3. De la acción popular y su procedibilidad

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, reglamentado por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares. Cabe señalar que tales derechos e intereses colectivos, no son únicamente los enunciados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los

Expediente:
Actor:
Demandado:
Acción:

19001 33 31 003 2015 00421 01
EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

tratados internacionales celebrados por Colombia, e incluso otros que pueda estructurarse.

Ahora bien, aunque este mecanismo de defensa judicial busca la protección de los derechos e intereses colectivos, no quiere decir que pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, por cuanto para ello el Constituyente y el legislador han previsto otro tipo de acciones, como las acciones de grupo del artículo 88 constitucional, desarrolladas en la Ley 472 de 1998 y el medio de control reparación directa del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: i) una acción u omisión de la parte demandada, ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, iii) la relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

Respecto de las facultades del juez en la acción popular, ha dicho el H. Consejo de Estado²³:

"... Desde este redimensionamiento del orden jurídico, la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la actividad de las autoridades, incluyendo la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social, para el efecto la participación en la protección de los derechos colectivos con la eficacia que su trascendencia exige.

Desde antaño se conoce que un derecho se garantiza si está dotado de mecanismos de protección eficaces, de manera que no es dable sostener que la Carta Política garantiza los derechos colectivos si las autoridades encargadas de su protección no cumplen los deberes que les son exigibles y si el juez no corrige eficazmente las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible.

Quiere decir, entonces que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis. ..."

Así mismo, la acción popular también puede ser preventiva, ya que el inciso 2º del artículo 88 de la Ley 472 de 1998 establece que aquella busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

3.4. Sobre el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Acerca del contenido y alcances de este derecho, la Sección Primera del H. Consejo de Estado, en fallo dictado el 26 de marzo de 2015 dentro del proceso identificado con el Radicado No. 15001 23 31 000 2011 00031 01, donde fungía como demandante el señor José Amado López Malaver y como demandados el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural y otros, consideró:

²³ Consejo de Estado- Acción Popular- Radicación No. 85001-23-31-000-2011-00047-01 (AP), providencia del 05 de abril de 2013

"Proclamado por el literal l) del artículo 4° de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio"²⁴. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de "evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad"²⁵, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también -cada vez más- de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones). Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.²⁶ De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como "parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas"²⁷. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales".

3.5. Lo probado en el proceso

- A través de derechos de petición del 29 de julio de 2009²⁸ y del 3 de julio de 2014²⁹, algunos habitantes del Municipio de la Vega (C), requirieron a la administración municipal efectuar los correctivos necesarios para conjurar la situación de emergencia presentada en múltiples oportunidades por el desbordamiento del Río Pancitará. En igual sentido, se requirió, por parte de la comunidad, la intervención del Comité de Atención y Prevención de Desastres³⁰ y del Concejo Municipal³¹.

²⁴ Ibidem

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala

²⁶ Artículo 2° de la Ley 472 de 1998

²⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

²⁸ Folios 18 a 20 del Cuaderno Principal No. 1

²⁹ Folio 17 del Cuaderno Principal No. 1

³⁰ Folios 21 a 23 del Cuaderno Principal No. 1

³¹ Folios 24 a 23 del Cuaderno Principal No. 1

- En respuesta a la primera de las peticiones³², la administración municipal, encabezada por el Alcalde y por el Coordinador del CLOPAD, indicaron que se había presentado ante la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres, el proyecto denominado "PRIORIZACIÓN PARA MATERIALES MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS DAMNIFICADAS". En igual sentido expresó que se llevó a cabo una inspección ocular y técnica por parte de personal especializado, entregándose un informe detallado del problema que representaba el río para el casco urbano de la cabecera municipal.

También se dijo que se estaba adelantando el Proyecto de mejoramiento de vivienda en el casco urbano de La Vega, el cual se encontraba viabilizado, esperando la autorización de la ejecución, del cual serían beneficiarias las familias que habitaban sobre la ribera del río.

En lo que respecta a los puentes, identificó que los más afectados eran el del sector la Tenería y el puente de entrada al Hospital Local.

Finalmente, expresó la realización de gestiones con el fin de canalizar diferentes ayudas del gobierno Nacional y Departamental, para mitigar los daños causados en las viviendas de la cabecera municipal y de la parte rural.

- Frente a lo requerido por la ciudadanía, el Secretario de Gobierno Municipal de La Vega Cauca, mediante oficio del 24 de julio de 2014, indicó que se habían realizado las diligencias pertinentes ante la Unidad de Atención de Desastres a nivel nacional y departamental, para dar solución y proteger a los afectados por la avalancha sobre el Río Pancitará, indicando además, frente a la construcción del muro de construcción, que conforme lo expresado por un ingeniero civil, lo pertinente era efectuar primero la construcción del puente, para lo cual se estaba adelantando los estudios y diseños. En igual medida, aseveró que la administración municipal estaba trabajando para prevenir otro fenómeno natural de esa índole.³³

- En el formato de censo de registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, se estableció que por la ola invernal padecida en el municipio de La Vega (C), fueron afectadas 47 familias.³⁴

- Según consta en el Acta de Comité Local para la Prevención y Atención de desastres - CLOPAD No. 006 del 26 de marzo de 2012³⁵, en la fecha se reunieron el alcalde municipal, el secretario de planeación, un voluntario de la defensa civil, el representante de la E.S.E., el personero municipal, el coordinador del sector agropecuario, el inspector de policía, concejales del municipio de la Vega, un representante de la CRC, presidentes de las JAC y un representante de la estación de policía de la Vega, para revisar los informes sobre la avalancha ocurrida los días 24 y 25 de marzo de 2012 y fijar las tareas y compromisos.

Se anotó en el mencionado documento:

"5. Conclusiones, tareas y compromisos son los siguientes:

- * Solicitar de manera urgente un puente metálico Militar que habilite el paso, tanto de transeúntes como de vehículos al Hospital.*
- * Solicitar la ayuda de kits de alimentos (107), frazadas (349), kits de aseo (107), colchonetas (349).*
- * Dotación de tres (03) carpas grandes para albergar por lo menos a unas doscientas personas.*
- * Construcción de Albergues en el Barrio Lourdes parte Alta y la Candelaria, Salón Comunal y potreros del señor Valdemar Jiménez, en el Preescolar Barrio Santa María y en Leticia en el Barrio San José.*
- * Gestionar recursos para el amurallamiento del río Pancitará y evitar la socavación que causó la avalancha.*

³² Folios 28 y 29 del Cuaderno Principal No. 1

³³ Folio 27 del Cuaderno Principal No. 1

³⁴ Folios 30 a 35 del Cuaderno Principal No. 1

³⁵ Folios 78 a 85 del Cuaderno Principal No. 1

- * Gestionar un proyecto para activar las alarmas tempranas y evitar pérdidas de vidas humanas.
- * Informar a todas las entidades de la necesidad urgente de reubicación del Hospital.
- * Conformación de Grupos de Vigilancia coordinados con la Defensa Civil, Comunidad y Administración Municipal.
- * Evacuación de viviendas aledañas y en las riveras (sic) del Río Pancitará y Quebradas afluentes de este.
- * Limpieza del Río con maquinaria pesada y desvío para la protección de las viviendas.
- * Solicitar permiso para el corte de unos árboles que se han averiado lo que pueden (sic) causar un accidente al represar piedras y lodo lo que ocasionaría una avalancha de mayor magnitud y fuerza que produciría estragos y daños.
- * Se realiza un directorio telefónico con los representantes de la comunidad y demás personas presentes para que ante cualquier eventualidad informen lo mas pronto posible.
- * Se realiza un censo de las viviendas y familias damnificadas y afectadas por la avalancha.
- * Se priorizan las siguientes familias: (...)
- * Se necesita la compra de tubería PVC sanitaria de 6" para la evacuación de aguas negras de las viviendas afectadas.
- * Solicitar apoyo a la gobernación y otras Entidades para el préstamo de maquinaria pesada.
- * Informar al CREPAD sobre las afectaciones y daños sufridos por la avalancha y el represamiento del Río Pancitará y las Quebradas afluentes de este.
(...)"

- Mediante Resolución No. 150 del 30 de agosto de 2010, EMCASERVISIO S.A. E.S.P. adjudicó al "CONSORCIO OBRAS SANITARIAS", el contrato para la "CONSTRUCCIÓN SISTEMA DE ALCANTARILLADO Y PTAR CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA – CAUCA", por valor de \$1.069.771.631, dentro del proceso licitatorio adelantado por la mencionada sociedad.³⁶

Con fundamento en ello, se celebró el contrato de obra No. 98 del 2 de septiembre de 2010³⁷, disponiéndose como objeto el de la "CONSTRUCCIÓN SISTEMA DE ALCANTARILLADO Y PTAR CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA – CAUCA".

Encontrándose en ejecución la obra, se suscitó, el 24 de marzo de 2012, la emergencia por el fenómeno natural de avalancha del río Pancitará, cuantificándose los daños de la obra en la suma de \$23.356.509,38.³⁸

EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. presentó un informe técnico detallado del proyecto³⁹, en el que se describen algunas suspensiones a causa de la ola invernal y las necesidades de reformulación del proyecto así como las adiciones de obra y plazo, poniendo de presente, además, el posible incumplimiento del contratista, pues la PTAR no fue construida, procediéndose con la liquidación del contrato habiéndose ejecutado un total de \$1.596.076.364, quedando un saldo (parcial) a favor de la contratante por valor de \$160.961.983.

Los comentarios y recomendaciones del informe fueron los siguientes:

- "1. Se concluye que la obra ejecutada corresponde al 94% de avance de obra se ejecutó de acuerdo a las especificaciones técnicas del proyecto reformulado y viabilizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; respetando los planos de diseño y los materiales que se indicaban en el mismo.
2. Por los informes suministrados por la Interventoría contratada por EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. realizó un continuo seguimiento a los materiales suministrados por el contratista de obra, verificando las especificaciones del proyecto y verificó los procesos constructivos realizados en la construcción de la optimización del sistema de alcantarillado sanitario de la Cabecera Municipal de La Vega – Cauca.
3. Las obras ejecutadas correspondientes al 94% de avance de obra con el contrato de obra No. 98 de 2010 quedaron funcionales, las cuales se entregarán al Municipio de La Vega y a la

³⁶ Folios 86 a 89 del Cuaderno Principal No. 1
³⁷ Folios 387 a 399 del Cuaderno Principal No. 1
³⁸ Folios 417 a 435 del Cuaderno Principal No. 2
³⁹ Folios 74 a 98 del Cuaderno de Pruebas

misma Empresa de Servicios Públicos mediante acta para su respectiva operación y mantenimiento.

4. EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. con la ejecución del Plan de aseguramiento 2015 pretende asegurar la sostenibilidad de las obras de infraestructura a través de los procesos de creación y fortalecimiento en 21 prestadores de servicios públicos el Departamento del Cauca, ejecutando actividades precisas de acuerdo a las condiciones de sus localidades en los diferentes contextos sociales, que tengan como resultado la implementación y la solución a las necesidades priorizadas de cada prestador y municipio, en aras de dar cumplimiento a la normatividad y la eficiente prestación de los servicios públicos a sus comunidades.

5. Debido a los diferentes inconvenientes que se presentaron en la ejecución de la obra, como la consecución del nuevo lote para la construcción de la PTAR, la nueva emergencia causada por la avalancha del Río Pancitará, los nuevos diseños de los colectores de los sectores de La Candelaria, El Cementerio, Emisor de entrega de la PTAR y los de la misma planta, es indispensable que se formule una nueva consultoría para realizar los ajustes a los diseños para actualizar el plan maestro de alcantarillado y PTAR de la cabecera municipal de La Vega."

En igual sentido, mediante oficio No. SUBTEC-32 del 19 de abril de 2016, suscrito por el Ingeniero de Apoyo de EMCASERVICIOS S.A. E.S.P., se informó que los daños a la obra suscitados con la avalancha del río Pancitará del 24 de marzo de 2012, habían sido reparados.⁴⁰

Finalmente, la empresa presentó un informe de la ejecución del contrato⁴¹, efectuando los comentarios que a continuación se transcriben:

"1. De acuerdo a la certificación del interventor del contrato de consultoría No. 059 de 2010 de la Empresa Caucana de servicio Públicos EMCASERVICIOS S.A. E.S. P. del 26 de julio de 2010, el consultor entregó a cabalidad en su totalidad a la entidad el objeto contractual y corresponde a lo registrado en el acta de recibo final y de liquidación, por lo cual, con fundamento en ello se puede afirmar que se encuentra ajustado a los términos del contrato y al plazo de ejecución.

2. El interventor certificó que el consultor cumplió con los requerimientos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, también con la normatividad del RAS 2000.

3. El proyecto no fue viabilizado por el MVCT debido a que el Municipio no certificó la propiedad del terreno donde están ubicados la estructura de captación, desarenador y PTAP (sic). Además de lo anterior el municipio de la Vega no certificó que le hubieran otorgado la concesión de aguar por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC.

4. A pesar de que técnicamente el proyecto se encuentra elaborado en un 100%, solo resta para ser presentado nuevamente a ventanilla regional, realizar las siguientes actividades: Actualización en parte técnica parámetros de diseño, base documental, presupuesto y MGA previo cumplimiento de requerimiento ambiental y titulación de predios."

- El ente municipal celebró, con el señor CARLOS ANDRÉS JOAQUI MENDEZ, el contrato de obra No. 537 del 22 de diciembre de 2012, para la "CONSTRUCCIÓN MURO DE CONTENCIÓN PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES EN EL RÍO PANCITARÁ SECTOR HOSPITAL NIVEL 1 DE LA CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA CAUCA", debiendo ejecutar 12 metros cúbicos de "Excavación en roca hasta 1.5 m" y 29.70 metros cúbicos de "muro de gravedad en concreto ciclópeo según diseño".⁴² Tal y como consta en el acta de liquidación, este se ejecutó en su integridad⁴³.

- El Municipio de La Vega suscribió con el señor LUIS ALBERTO MUÑOZ, el contrato de obra No. 61 del 23 de marzo de 2013⁴⁴, cuyo objeto consistía en "...la construcción muro de contención para la atención y prevención de desastres en el puente Calicanto Río Pancitará Municipio de La Vega Cauca..." en el cual el contratista debía construir 6,5 metros

⁴⁰ Folios 99 y 100 del Cuaderno de Pruebas

⁴¹ Folios 121 a 129 del Cuaderno de Pruebas

⁴² Folios 91 a 94 del Cuaderno Principal No. 1

⁴³ Folios 95 y 96 del Cuaderno Principal No. 1

⁴⁴ Folios 97 a 100 del Cuaderno Principal No. 1

lineales de "Columna de 30x20 en concreto reforzado con varillas de 3/8 y estribos de 1/4 cada 15 cm", 14,08 metros lineales de "viga de enlace de 30x30 en concreto reforzado con varillas de 3/8 y estribos de 1/4 cada 15 cm", 35 metros cúbicos de "excavación manual en conglomerado hasta 1,5 m", 15,5 metros cúbicos de "muro de gravedad en concreto ciclópeo según diseño", 18 kilogramos de "suministro de Acero de refuerzo $F_y = 60,000$ Inc. Corte, figurado y amarre" y 25 metros cúbicos de "Relleno con material proveniente de la misma excavación". El contrato se ejecutó en su totalidad⁴⁵.

- De igual manera, el ente territorial suscribió el contrato de obra No. 105 del 23 de abril de 2013⁴⁶, con el señor Carlos Andrés Joaquín Méndez, determinándose en su objeto la "Construcción muro de contención para la atención y prevención de desastres en el sector hospital río Pancitará en la cabecera Municipal de la Vega Cauca", debiendo ejecutar excavación en roca (11,70 metros cúbicos) y muro de gravedad en concreto ciclópeo según diseño (27 metros cúbicos). El contrato fue ejecutado íntegramente⁴⁷.

- Con el contrato de consultoría No. 140 del 29 de mayo de 2013⁴⁸, el municipio de la Vega procedió a la "ELABORACIÓN ESTUDIOS Y DISEÑOS DE PREINVERSIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE VEHÍCULAR EN LA VÍA DE ACCESO AL HOSPITAL NIVEL 1 DE LA CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA CAUCA", objeto que fue cumplido a cabalidad por el contratista⁴⁹.

- El municipio también celebró los contratos de obra: i) No. 234 del 23 de julio de 2013, con el objeto de "CONSTRUCCIÓN DE MURO DE CONTENCIÓN EN EL PUENTE LA TENERÍA SOBRE EL RÍO PANCITARÁ EN LA CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA CAUCA"⁵⁰ y ii) No. 183 del 4 de junio de 2014, con objeto de "TERMINACIÓN MURO DE CONTENCIÓN PUENTE LA TENERÍA CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA CAUCA"⁵¹.

- Igualmente, el 10 de junio de 2014⁵² y el 24 de marzo de 2015⁵³, se contrató la "CONSTRUCCIÓN" y "TERMINACIÓN" (respectivamente) de la "PLACA HUELLA" en el barrio San José de la cabecera municipal de la Vega.

- La tesorera municipal de la Vega Cauca, mediante certificación del 21 de noviembre de 2015, indicó que "Según los Estudios y Diseños para la construcción del puente que conduce al Hospital Nivel 1 de la Vega, se asignó en el Proyecto de Acuerdo para la vigencia 2016 en el rubro 2.2.06.04.10 construcción puente cabecera municipal vía acceso al hospital el valor de \$190.000.000."⁵⁴

- Luego, el ente territorial celebró el contrato No. 260 del 22 de julio de 2015, para la "DEMOLICIÓN PUENTE VEHÍCULAR EN LA VÍA DE ACCESO AL HOSPITAL NIVEL 1 CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA CAUCA", siendo ejecutado en su totalidad.⁵⁵

- Conforme se evidencia de la lectura del certificado de existencia y representación legal de la Empresa Caucana de Servicios Públicos EMCASERVICIOS S.A. E.S.P., fue posible establecer que el objeto social de la misma se circunscribía a "... la gestión, implementación y seguimiento del plan departamental de agua y saneamiento básico en el Departamento del Cauca, la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo y sus actividades complementarias... y la venta de bienes y servicios..."⁵⁶

⁴⁵ Folios 101 y 102 del Cuaderno Principal No. 1

⁴⁶ Folios 103 a 106 del Cuaderno Principal No. 1

⁴⁷ Folio 108 del Cuaderno Principal No. 1

⁴⁸ Folios 123 a 126 del Cuaderno Principal No. 1

⁴⁹ Folios 127 y 128 del Cuaderno Principal No. 1

⁵⁰ Folios 109 a 112 del Cuaderno Principal No. 1

⁵¹ Folios 113 a 115 del Cuaderno Principal No. 1

⁵² Folios 129 a 136 del Cuaderno Principal No. 1

⁵³ Folios 137 a 143 del Cuaderno Principal No. 1

⁵⁴ Folio 116 del Cuaderno Principal No. 1

⁵⁵ Folios 117 a 122 del Cuaderno Principal No. 1

⁵⁶ Folios 71 a 77 del Cuaderno Principal No. 1

- Según consta en el plan municipal de Gestión del Riesgo (PMGR) del Municipio de la Vega Cauca, de noviembre de 2013⁵⁷, se identificó como uno de los principales fenómenos que podían causar peligro en el área del municipio de La Vega, el evento denominado como "Inundaciones Súbitas", en el entendido que por la zona urbana del municipio, podrían presentarse represamientos en el río Pancitará. En el punto específico de las medidas de conocimiento, reducción, prevención, transferencia y preparación para el riesgo, se determinó:

"2. MEDIDAS DE CONOCIMIENTO DEL RIESGO

(...)

2.1. Estudios de análisis del riesgo:

- * Evaluación y análisis especializado y detallado de las condiciones de amenaza y de vulnerabilidad que enmarca el escenario de riesgo por inundación súbita en el área de estudio.
- * Elaboración de la Cartografía correspondiente al escenario de riesgo por inundación súbita en el área de estudio. (Zonificación y categorización de las áreas en riesgo por inundación súbita).

2.2. Sistemas de monitoreo:

- * Instalación de sistemas de control y monitoreo de la Microcuenca del río Pancitará en sus partes alta, media y baja y de sus afluentes las quebradas La Zanja y Julián.
- * Implementación de Sistemas de Alerta Temprana – SAT, para inundaciones súbitas y flujos de lodo, en la Microcuenca del río Pancitará y sus afluentes las quebradas La Zanja y Julián.

3. MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO – Riesgo actual

(...)

3.1. Medidas de reducción de amenaza:

- * Sellamiento de grietas sobre las laderas del río Pancitará y de las quebradas La Zanja y Julián.
- * Reforestación intensiva en la parte alta del río Pancitará y en las laderas que bordean las quebradas La Zanja y Julián, zonas en donde se ha afectado seriamente la cobertura vegetal.
- * Construir gaviones o muros de contención en sacos o pantallas en concreto para evitar deslizamientos en laderas con mayor inestabilidad que puedan afectar los cuerpos de agua, posibilitando represamientos y posteriores crecientes.
- * Readequación y mejoramiento del sistema de alerta temprana tradicional.
- * Limpiezas periódicas en el cauce del río Pancitará.
- * Recuperación y rehabilitación de las márgenes del río en sectores claves.
- * Estudios de factibilidad del amurallamiento del río Pancitará.

Medidas no estructurales:

- * Proporcionar espacios necesarios para educar, informar y sensibilizar a los grupos sociales sobre la importancia de conservar la cobertura vegetal y el manejo adecuado del suelo.
- * Crear y aplicar las normas necesarias para el control de la realización de actividades económicas que afecten los bienes ambientales (suelo, cobertura vegetal, cuerpos de agua). Debe prevalecer el interés por los recursos naturales.
- * Declarar áreas de preservación natural.

3.2. Medidas de reducción de la vulnerabilidad:

Medidas estructurales:

- * Reubicación de viviendas, instituciones al servicio de la comunidad y áreas de recreación localizadas en zonas susceptibles.

Medidas no estructurales:

- * Informar y educar a la comunidad sobre las condiciones de amenaza y de vulnerabilidad a las que se enfrentan, sobre sus causas y consecuencias. Especificar las características del riesgo haciendo énfasis en la vulnerabilidad.
- * Involucrar a la comunidad en el planteamiento y ejecución de las acciones encaminadas a disminuir el nivel de vulnerabilidad.
- * Desarrollar todas las medidas posibles que ayuden a crear una conciencia y cultura de riesgo en la población.
- * Incentivar a través de la implementación del Plan Escolar para la Gestión del Riesgo, la cultura del riesgo en la población infantil y adolescente y/o población estudiantil.

(...)

⁵⁷ Folios 144 a 213 del Cuaderno Principal No. 1

4. MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO – Riesgo futuro

(...)

4.1. Medidas de prevención de la amenaza:

Medidas estructurales:

- * Realizar recorridos frecuentes de monitoreo a lo largo del cauce del río Pancitará y de las quebradas La Zanja y Julián. Identificar estado de los cauces y laderas. Según el caso, actualizar, establecer y ejecutar acciones inmediatas. Pasar a objetivos de acciones.
- * Estudio y definición de lugares apropiados para la extracción de materiales del río Pancitará y de las quebradas la Zanja y Julián. Corroborar extracciones.

Medidas no estructurales:

- * Vigilar cuidadosamente las actividades concernientes a la extracción de materiales de arrastre.
- * Controlar las actividades agropecuarias que se realicen en las laderas que bordean el río Pancitará y las quebradas La Zanja y Julián, promover el manejo y uso adecuado del suelo.
- * Hacer seguimiento a las actividades de reforestación, promover el cuidado de las áreas reforestadas.
- * Vigilar el estado de las zonas inestables y el avance de las obras de sellamiento y de contención.

(...)

5. MEDIDAS DE TRANSFERENCIA DEL RIESGO

(...)

- * Instaurar un Fondo de Calamidades que permita asegurar los bienes económicos en el sector público.
- * A través de fondos de reserva o créditos de contingencia asegurar las viviendas de los estratos bajo y medio.
- * Incentivar el aseguramiento de los bienes económicos de carácter privado, orientado principalmente a bienes de producción y cultivos.

6. MEDIDAS DE PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA

(...)

- * Capacitaciones periódicas al personal que integra la comisión operativa del CLOPAD. Delegación de roles y responsabilidades, quién, qué, dónde y cómo.
- * Instaurar el centro de operaciones de la Defensa Civil, con equipos y recursos necesarios y suficientes.
- * Dotar con equipos y recursos suficientes a la comisión operativa del CLOPAD.
- * Conformación, capacitación y difusión de grupos comunitarios en cada uno de los asentamientos que apoyen la atención de situaciones de desastre o emergencia. Delegación de roles y responsabilidades, quién, qué, dónde y cómo.
- * Control del equipamiento adecuado en albergues y lugares destinados al refugio temporal de personas, de tal manera que haya total disponibilidad y acceso a los materiales y equipos necesarios en caso de emergencia. Para objetivos de acciones.
- * Entrenamiento y repaso de las actividades y responsabilidades a asumir durante y después de situaciones de desastre o emergencia, orientado a la comisión operativa y a los grupos comunitarios.
- * Por medio del trabajo conjunto entre la comunidad y las instituciones organizar simulacros, para prever posibles inconsistencias en los procesos de evacuación y rescate.
- * Planear y preparar los esquemas de evacuación para la población que por su edad y estado, requieren atención prioritaria (niños y niñas, mujeres en estado de gestación, ancianos, discapacitados).
- * Fortalecimiento de las redes de apoyo local e intermunicipal.
- * Capacitar al CLOPAD en la evaluación de daños en vivienda e infraestructura y en el levantamiento de información sobre las personas afectadas.
- * Definir áreas adecuadas para el depósito de escombros.
- * Incentivar la capacidad de resiliencia a nivel comunitario e institucional.
- * Definir lugares de atención médica externos, destinar personal médico y equipos básicos necesarios.
- * Actualización del Plan de Emergencia y Contingencia – PLEC.
- * Seguimiento y actualización del Plan Escolar para la Gestión del Riesgo – PEGR.

* Teniendo en cuenta que en el área urbana del Municipio existen fenómenos amenazantes por inundaciones súbitas que pueden presentarse no solo por acción del río Pancitará y sus afluentes las quebradas La Zanja y Julián, sino por acción de las quebradas La Ladera y Belén que nacen en los cerros occidentales y que pueden afectar seriamente el barrio Santa María, es necesario que se evalúen y analicen las condiciones de riesgo que genera la materialización de este fenómeno en el sector, ya que en el presente documento solo se identifica como escenario de riesgo y en el capítulo correspondiente a cartografía social se determinan, según las observaciones de los habitantes, los posibles lugares que pueden verse afectados.

* Identificar y caracterizar los escenarios de riesgo que por inundación súbita se puedan presentar en el área rural...

* Es necesario que el CLOPAD, teniendo en cuenta a la comunidad vulnerable, continúe con la caracterización de los escenarios de riesgo priorizados, solo así se garantizará la mitigación y prevención del riesgo.

* No desligar a la comunidad del proceso que implica la Gestión del Riesgo, es importante promover la cultura del riesgo, el cambio de ciertas actitudes o comportamientos que puedan darse en la población en pro de la prevención y mitigación de las condiciones de riesgo, son en definitiva la clave para un proceso exitoso trascendental.

(...)"

Conforme lo anterior, se concretaron 5 programas y acciones atinentes para el conocimiento, reducción, prevención, transferencia y preparación para la respuesta del riesgo.

- Entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Corporación Autónoma Regional del Cauca, se suscribió el convenio interadministrativo de uso de recursos No. 84 del 26 de mayo de 2011⁵⁸, cuyo objeto se circunscribió a *"transferir los recursos financieros otorgados por el Ministerio con recursos del Fondo Nacional de Calamidades, Subcuenta-Colombia Humanitaria, para la ejecución de los proyectos aprobados a la ENTIDAD EJECUTORA para adelantar actividades conducentes a atender y restablecer de las condiciones ambientales en zonas afectadas por la emergencia invernal ocasionada por el fenómeno de la Niña 2010-2011, a la mitigación de sus efectos y a prevenir la ocurrencia de nuevas situaciones de emergencia, en el marco del Convenio Interadministrativo No. 1005-09-046-2011 (MAVDT No. 38) celebrado entre el Ministerio y el Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria – Fiduprevisora S.A."*

- La Corporación Autónoma Regional del Cauca también suscribió un convenio de asociación No. 195 del 20 de junio de 2011, con la Asociación Campesina e Indígena Ecológica del Sur de Colombia – ACIESCO, con el objeto de *"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y logísticos para la ejecución del proyecto: ACCIONES PARA EVITAR LA OBSTRUCCIÓN DEL FLUJO NORMAL DE LAS FUENTES HÍDRICAS (RÍOS Y QUEBRADAS) EN LOS MUNICIPIOS DE LA VEGA... EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA."*⁵⁹

- En el informe final de supervisión de los referidos convenios, de noviembre de 2012⁶⁰, se estableció que el proyecto se había desarrollado, entre otros, en Municipio de la Vega – Río Pancitará, se anotó que las acciones previstas se enmarcaron en: i) visita de localización y georreferenciación de zona a intervenir, ii) localización y replanteo topográfico y diseño de estructuras biomecánicas, iii) limpieza de márgenes de río, sobreacarreo manual de basuras y material sobrante hasta 120 metros de distancia y disposición final de sobrantes, iv) limpieza de lechos de río, sobreacarreo manual de basuras y material sobrante hasta 120 metros de distancia y disposición final de sobrantes, v) cortes en zonas pantanosas y sobreacarreo manual de material sobrante hasta 120 metros de distancia y disposición final de sobrantes, vi) gaviones en malla triple torsión, vii) excavaciones a mano en conglomerado, viii) rellenos con sobrantes de excavación compactado a mano, ix) talleres de socialización, sensibilización y capacitación a comunidades de la zona a intervenir, y x) reforestación y aislamientos.

⁵⁸ Folios 306 a 309 del Cuaderno Principal No. 2

⁵⁹ Folios 310 y 311 del Cuaderno Principal No. 2

⁶⁰ Folios 362 a 376 del Cuaderno Principal No. 2

Se identificó que en talud ubicado en el margen izquierdo del Río Pancitará, afectaba fuertemente por socavación el Hospital que atiende la cabecera municipal y a raíz de las crecientes presentadas, se habían presentado deslizamientos en la zona.

Igualmente, se informó que con los convenios, se habían logrado acciones de descolmatación en más de 15.5 kilómetros de las fuentes hídricas priorizadas, además de cortes en zonas pantanosas, obras de ingeniería biomecánicas, y actividades educativas y de repoblación forestal, así como que con el proyecto se habían beneficiado, en el municipio de La Vega, cerca de 5500 personas y se habían reforestado, en dicha circunscripción, un total de 1.4 hectáreas.

En dicho informe, se concluyó:

"La importancia de las acciones ejecutadas en las fuentes hídricas del Departamento del Cauca fueron mejorar la dinámica natural de las fuentes afectadas por las condiciones antrópicas y naturales presentadas y optimizar la capacidad hidráulica de los ríos entre otras para prevenir posibles represamientos e inundaciones.

Como elemento fundamental de las acciones ejecutadas en el proyecto se realizan: como eje principal de la capacitación en la que se destaca "La Gestión del Riesgo", donde se hace énfasis en las acciones preventivas y mitigación de impactos causados frente a la emergencia invernal que se está presentando en el país, en búsqueda de la sostenibilidad económica de las comunidades ribereñas.

Se generaron directamente 1100 empleos en los cinco Municipios del Departamento del cauca.

La población directa beneficiada está conformada por un total de 14.104 habitantes en los cinco Municipios priorizados en este proyecto.

En el recibo de actividades de campo tanto la interventoría como los delegados de la supervisión de la CRC, evidenciaron mayor cantidad de actividades realizadas, comparadas con las contratadas, labores realizadas por iniciativa propia de las comunidades indígenas y campesinas orientadas por ACIESCO, las cuales se ejecutaron a costa propia, y solamente hacen parte de las acciones de sostenibilidad como resultado de los efectos de la sensibilización realizadas por ACIESCO y la CRC en los talleres de Educación Ambiental, por lo tanto no se cuantifican ni hacen parte de la liquidación final de convenio No. 195/11."

- La Corporación Autónoma Regional del Cauca llevó a cabo el informe de visita técnica al área urbana del municipio de La Vega (Cauca) – Gestión del Riesgo de Desastres del 27 de julio de 2015⁶¹, en el cual indicó:

"El pasado 18 de junio de 2015 se adelantó visita técnica en la zona urbana del municipio de La Vega Cauca y el resguardo indígena de Pancitará...

El objetivo de la visita consistió en identificar y adelantar el levantamiento de elementos expuestos, de las áreas identificadas con condición de amenaza y condición de riesgo por el CMGRD de La Vega...

(...)

CONCLUSIONES:

** Es necesario requerir a INVIAS para que realice mantenimiento y las obras necesarias que permitan reducir la probabilidad de colapso del Box Couvert, evitando de esta manera la interrupción del flujo vehicular en la vía nacional Rosas - La Vega - Pancitará. Situación que según los vecinos de la zona lleva más de cinco (5) años y a la fecha no se ha corregido nada.*

** El municipio de La Vega debe adelantar todas las gestiones pertinentes para garantizar que las personas que habitan las 3 viviendas ubicadas en el área de influencia del deslizamiento en la vereda La Bajada, sean reasentadas a sitios seguros, debido a que se encuentran en condición de Alta Vulnerabilidad para el escenario de riesgo de remoción en masa.*

** Es importante que el municipio de manera preventiva instale y mantenga un monitoreo permanente de la quebrada La Zanja principalmente en temporada de lluvias, teniendo en cuenta que existen registros de represamiento de su cauce por fenómenos de remoción en masa, de manera que la población que habita el casco urbano del municipio de la Vega esté*

⁶¹ Folios 377 a 381 del Cuaderno Principal No. 2

preparada en caso de que se presente una eventual avenida torrencial y tenga un tiempo suficiente para evacuar.

* El municipio preventivamente debe restringir el desarrollo de actividades agropecuarias y prohibir el asentamiento de personas en los sitios denominados como de amenaza alta por remoción en masa, indicados en el mapa Amenazas y Riesgos Naturales que se anexa al presente informe.

* El municipio debe de acuerdo a la capacidad agrológica de los suelos (Tipo VII) fomentar procesos de reforestación con especies nativas en el área de las vertientes de la quebrada la Zanja, debido a que son suelos aptos para mantener coberturas arbóreas permanentes.

* Se debe requerir a INVIAS para que realice el destaponamiento de los dos tubos de 60" que hacen parte del terraplén, ubicado en la confluencia de las Quebradas Julián y Quebrada Ledezma, reduciendo la probabilidad de represamiento, y la interrupción del flujo vehicular en la vía Nacional Rosas – La Vega – Pancitará y proyectar y construir una obra con la capacidad hidráulica apropiada que garantice pasar la creciente con por lo menos $T_r=50$ años.

* Análogo a la Quebrada la Zanja también es necesario que de manera preventiva se instale y mantenga un monitoreo permanente de la quebrada Julián, considerando que existen registros sociales de represamiento de su cauce por fenómenos de remoción en masa, de manera que la población que habita en el casco urbano del municipio de La Vega esté preparada en caso de que ocurra una avenida torrencial.

* La capacidad agrológica de las vertientes de la Quebrada Julián señalan suelos (Tipo VII), por lo tanto el municipio deben fomentar (sic) procesos de reforestación con especies nativas, debido a que son suelos aptos para mantener coberturas arbóreas permanentes.

* Se debe requerir al municipio para que explique por qué permitió la construcción de las viviendas ubicadas hacia el margen izquierdo de la quebrada Julián cerca de la confluencia de las quebradas Pascariguaico y Quebrada Julián teniendo en cuenta que se encuentran ubicadas en una zona de amenaza alta por remoción en masa, además debe ser un área amenazada por inundaciones y avenida torrencial.

* La población que habita la cabecera municipal de la Vega Cauca principalmente los asentados en la zona de protección del río Pancitará hacia ambos márgenes, especialmente las viviendas del Barrio Lourdes, incluyendo el Hospital Nivel I, se encuentran en condición de riesgo alto por avenida torrencial por lo tanto el municipio debe hacer gestiones para implementar un sistema de alertamiento masivo con influencia en el casco urbano y preparar a los habitantes mediante la realización de simulacros periódicos, de manera que la población sepa actuar frente a la eventual ocurrencia de una avenida torrencial y disminuya la probabilidad de pérdida de vidas humanas.

* Toda medida estructural que se decida ejecutar para mitigar la amenaza por remoción en masa o el riesgo por avenida torrencial en la cabecera municipal de la Vega deberá contar con todos los estudios respectivos, los diseños y ajustarse a la normatividad legal vigente.

* Requerir el cumplimiento del PMGRD y Socializar la EMRE; revisar el POT e incluir las amenazas y el riesgo asociado a movimiento de mas (sic) avenida torrencial. Además se debe requerir que incluya en el Presupuesto Municipal la Gestión del Riesgo del corto plazo y proyectar la del mediano y largo plazo."

- El 12 de octubre de 2016, se celebró entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca y el municipio de La Vega, el Convenio Interadministrativo No. 402⁶², que tuvo por objeto "AUNAR esfuerzos para desarrollar el proyecto "Estrategias para el fortalecimiento de los procesos de gestión del riesgo con acciones de reducción del riesgo como mecanismos de prevención y preparación para la respuesta en la comunidad urbana y rural de las subcuenca (sic) del río Pancitará – Municipio de La Vega – (Departamento del Cauca)", por valor de \$65.000.000, de los cuales se ejecutaron \$60.700.000⁶³.

Para el desarrollo del componente del convenio denominado "IMPLEMENTACIÓN DE GUIA COMUNITARIA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO", se celebró el contrato de prestación de servicios No. C1-101 de 2016 entre el Municipio de La Vega y el señor EDUARDO ALBERTO GUZMÁN LÓPEZ.⁶⁴

- La Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de La Vega, presentó un informe detallando las actividades desarrolladas en la ejecución del contrato No. c5-036-2017, cuyo objeto consistía en la "REALIZACIÓN DE DRAGADO DEL RÍO PANCITARÁ Y

⁶² Folios 464 a 469 del Cuaderno Principal No. 3

⁶³ Folio 614 del Cuaderno Principal No. 3

⁶⁴ Folios 470 a 472 del Cuaderno Principal No. 3

DEMOLICIÓN DE DOS PUENTES AFECTADOS POR CRECIENTES SÚBITAS DERIVADOS DEL INVIERNO EN LA VEREDA LA CANDELARIA Y LA CABECERA MUNICIPAL DE LA VEGA CAUCA"⁶⁵. En dicho documento, se puede observar el trabajo de demolición de los puentes, el enderezamiento de curvas y acumulación de material removido para protección de los bienes expuestos, retiro de troncos, rocas y elementos que afectan el curso normal del río y reforzamiento de muros de contención que protegen al hospital y las viviendas del sector, trabajos de limpieza y recuperación del cauce y labores de dragado en un total de 800 metros lineales.

- La Corporación Autónoma Regional del Cauca, a través de memorial de fecha 29 de marzo de 2017, atendiendo la prueba decretada por el Juzgado, presentó el informe atinente a los sitios que ostentan riesgo de represamiento en el casco urbano del Municipio de La Vega – Cauca. En el referido medio probatorio, se describió:

"(...)

Por información del orden local de 21 de enero de 2017 se presentaron lluvias intensas durante aproximadamente 4 días consecutivos que generaron incremento de los volúmenes de agua de tres fuentes hídricas como son Quebrada el Julián, el Ruíz y El Río Pancitará, lo que generó creciente súbita, afectando principalmente la cabecera del Municipio de La Vega.

VISITA TÉCNICA:

En relación con la solicitud se adelantó visita técnica el día 27 de marzo de 2017, en conjunto con el coordinador de Gestión del Riesgo del Municipio de La Vega, para esto se inició recorrido en el sector de la zona Urbana donde confluyen los Ríos Pancitará y Quebrada Julián..., hasta el puente de la Carretera 12 Límite entre el Barrio Santa María y San José denominado la Tenería...

Es por lo anterior que se conceptúa lo siguiente en relación con los puntos específicos solicitados así:

1. En el tramo cuenca del río Pancitará que atraviesa el casco urbano del Municipio de La Vega, particularmente en el sector donde se ubican los puentes que dan acceso al Hospital local de La Vega Cauca, existe riesgo de represamiento o desbordamiento del mismo.

Lo anterior, en contexto en que una de las zonas de amenaza alta por inundación, crecientes súbitas y/o avenidas torrencial, como lo es la zona urbana de influencia del río Pancitará, que presenta elementos expuestos como viviendas, infraestructuras viales, peatonales e infraestructuras colectivas (Hospital, Estación de Policía, Casa de la Cultura).

Para el caso puntual del sector donde se ubican los puentes que dan acceso al Hospital local de La Vega Cauca, se tiene que en la visita se georreferenciaron dos puntos así:

Punto 1 - En este sector había un puente para ingreso al sector del Hospital pero a causa de creciente súbita presentada en el año 2012 este colapsó, en el hoy no existe paso por este punto ya que fue demolido en su totalidad.

(...)

Punto 2 – Puente vehicular (Carrera 7) de acceso al Hospital, es una estructura en concreto del cual informa el coordinador Municipal de Gestión del Riesgo de la Vega que tiene aproximadamente 52 años de construido, es de un solo carril, con una longitud aproximadamente 7 mt con altura promedio el día de la visita de 2.5 m. Dicha estructura presenta afectación en la parte superior (vigas laterales partidas) y socavación en los estribos...

(...)

Ahora bien en relación con el riesgo este concepto tiene que ver con el producto entre la amenaza y la vulnerabilidad, que en este caso la amenaza es potencialmente alta por creciente súbita e inundación en el sector, por los propios antecedentes y lo descrito en el PMGRD, la geomorfología de la cuenca del Río Pancitará, la red hídrica que confluye, la geología de la zona alta de la cuenca, la construcción social del riesgo, entre otros.

En cuanto a la vulnerabilidad está dado por la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social etc, que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de

⁶⁵ Folios 618 a 627 del Cuaderno Principal No. 3

que un evento físico peligroso se presente. Para esta caso se toma en relación con la vulnerabilidad física y está asociada a los elementos expuestos como puentes vehiculares y/o peatonales, infraestructura del hospital, viviendas principalmente asentadas en los márgenes izquierda y derecha del río Pancitará siendo el margen izquierdo el más urbanizado.

Es por lo anterior, que sí existe riesgo en el sector del Hospital por represamiento y/o desbordamiento, ya que este corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural o socio-natural y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

Un factor que ha incrementado el riesgo por eventos de inundación y avenida torrencial son los procesos artesanales de extracción de material de arrastre, a lo largo del río Pancitará en la zona urbana, mediante los cuales se construyen diques o dársenas que influyen en la dinámica del río.

2. Las obras de mitigación del riesgo que existen en el sector (hospital de La Vega – Cauca), han permitido eficiencias frente a la finalidad de su instalación.

En relación con las obras de mitigación que se han adelantado en el sector se evidencia en la visita técnica que se han construido obras así:

* Punto 1 mencionado en el punto anterior donde se encontraba el antiguo puente vehicular de acceso al Hospital que fue demolido, en este sitio se observa muro de contención en concreto sobre el margen izquierdo, aproximadamente de 2 a 2.5 m de altura, este sirve de protección aproximadamente a 5 o 6 viviendas asentadas sobre dicha margen. El muro de contención en la parte final se encuentra fracturado y partido en un sector con riesgo de volcamiento...

(...)

* Muro de protección sobre el margen derecho del Río Pancitará frente al Hospital, el cual es una estructura en concreto reforzado y concreto ciclópeo...

(...)

Dicho muro tiene aproximadamente un ancho de 30 cm, Largo 45 m y altura promedio de 2.5 m, esta estructura se encuentra fracturada y volcada en un sector afectando aproximadamente el 40% de la misma.

(...)

Dicha afectación, por información del coordinador de Riesgos del Municipio, se presentó el 21 de enero de 2017, por evento de creciente súbita presentado por la alta pluviosidad que se presentaba en la zona.

* También se evidencia la construcción de muro de contención al margen izquierda (aguas abajo), lateral al muro anteriormente descrito, que se observa sirve de obra de protección para tres viviendas aproximadamente, el cual aparentemente fue construido para mitigar el golpe que genera la fuente hídrica sobre este costado, al ser un sector de curvatura y que probablemente estaba causando afectaciones sobre ese margen. Dicho muro es en concreto y tiene una altura aproximada de 2.3 m, no se observa agrietado o colapsado... los muros en concreto son rígidos y no aceptan movimientos, socavación así sean diferenciales por eso los agrietamientos y posterior volcamiento.

(...)

* Muro en gavión de protección a la vía de acceso al Hospital frente a la ruina de la Institución educativa la Normal, este se encuentra afectado en la parte final por volcamiento (aguas abajo) y no se puede claramente evidenciar el estado de la estructura restante debido a que presenta cobertura vegetal. El coordinador de riesgos informa que esta estructura fue afectada en el 2012 por la ola invernal que se presentó en la época...

(...)

Así mismo se resalta que la vía de ingreso al Hospital también presenta afectación en la banca.

Después de visualizadas las obras de mitigación que se han adelantado en el sector (Hospital de la Vega) y sobre su eficiencia entendiéndose esta como la capacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función, podría determinarse que estas no son totalmente eficientes debido a que presentan afectaciones y colapsos en las mismas como se describió anteriormente.

Ahora bien, sin estas estructuras construidas, las afectaciones en las viviendas, vías y aún más en la infraestructura del orden esencial como es el Hospital, serían más graves.

Estas obras han cumplido la función de proteger el sector contra la erosión lateral, socavación, que aun en el estado en que se encuentran siguen protegiendo en tramos, pero por otro lado presentan debilitamiento en sus estructuras, que general un riesgo adicional ya sea por obstrucción del cauce o por la falta de protección que se está generando en sectores de alto impacto del río Pancitará.

En la inspección de orden técnico no es posible determinar si cumplieron los tiempos de vida útil y los factores para las cuales fueron diseñadas... ya que no se cuenta con la información de diseño y construcción, máxime cuando fueron construidas en una zona altamente propensa a amenazas como inundación, crecientes súbitas y/o avenidas torrenciales, como se menciona anteriormente.

Con esto se quiere decir que las obras de mitigación del riesgo son obras que se pueden plantear en etapas del corto, mediano y largo plazo y que estas estén acorde a las necesidades, pero también a las capacidades económicas para ir desarrollándolas por fases. Ahora bien esto significa que dichas medidas deben contener todas y cada una de las especificaciones técnicas requeridas en la normatividad vigente necesarias para su eficiente desempeño y se adelanten con todos los requerimientos técnicos que permitan que su funcionamiento sea adecuado.

3. Existe necesidad de ampliar o construir, estructuras que permitan mitigar o anular el riesgo de inundación o represamiento en el sector que se ha venido aludiendo, de existir aquel – Riesgo de desastre

Es importante tener en cuenta que la zona presenta alta vulnerabilidad por los elementos expuestos que hay en el sector y estos están a lo largo de todo el recorrido del río Pancitará en la zona urbana ya que su margen izquierda especialmente está altamente urbanizada, encontrándose entre estas estructuras el Puesto de Policía, casa de la cultura y que además cuenta con las vías de acceso que conducen a viviendas, barrios y al Hospital de la cabecera Municipal.

Es necesario tener en cuenta que los inadecuados procesos de urbanismo que se han generado a lo largo del Río Pancitará hoy presentan una vulnerabilidad potencial que requiere de análisis técnicos como el estudio de riesgo de amenazas hidrometeorológicas especialmente por inundación, avenida torrencial y/o creciente súbita que determinen la zonificación del mismo y su mitigabilidad o no, que establezcan las respectivas medidas estructurales o no estructurales si aplica.

Lo que si es necesario destacar es que una infraestructura esencial como el Hospital debe contar con instalaciones en sitios seguros, siendo esta una prioridad, ya que si bien podrían construirse "murallas" de protección pero con solo el hecho que colapse la estructura de ingreso (Puente vehicular, vía) ya se genera una alta condición de vulnerabilidad, por lo que se recomienda se reubique esta institución del orden esencial.

Ahora bien los estudios son necesarios pero mientras estos se adelantan, se deben contemplar medidas en el corto plazo en el proceso de la gradualidad que reduzcan el riesgo existente y que tengan en cuenta factores claves sobre la selección del tipo de medida a implementar.

No se deben descuidar las medidas no estructurales del riesgo como sistemas de alertas tempranas, implementación de guías comunitarias de gestión del Riesgo, protección de márgenes, restricción de mayor ocupación en las laderas del río Pancitará zona urbana, implementación de procesos de planificación adecuados que no generen mayores condiciones de riesgo.

SÍ EXISTE la necesidad de construir obras en el corto o mediano plazo que reduzcan el riesgo presente, mientras se adelantan las medidas permanentes que pueden ser desde procesos de protección de la zona y reubicación de la comunidad acorde a los estudios técnicos. Estas obras deberán obedecer al resultado de estudios a detalle que resulten de un conocimiento total del área de influencia de la cuenca del río Pancitará."

- La Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres, informó acerca de los eventos de inundaciones, crecientes súbitas y avenidas torrenciales que habían acaecido en el municipio de La Vega durante los últimos diez años, en las fechas: i) marzo y abril de 2008, ii)

03 de mayo de 2009, iii) 24 a 26 de marzo de 2012, iv) 21 de enero de 2017 y v) 1 de marzo de 2017, con la enunciación de sus causas y las afectaciones correspondientes.⁶⁶

- De igual forma, se allegó al plenario el informe de inspección cuenca alta del río Pancitará, realizado por la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres de La Vega, dónde se informaba al alcalde sobre la situación de riesgo suscitada con la temporada invernal y se deprecaba el inicio del proceso de conocimiento del riesgo⁶⁷; la solicitud de demolición del puente de la Carrera 9 del Barrio Santa, por colapso⁶⁸; la solicitud de realización de trabajos de retiro de rocas, escombros y corrección de cauce del río Pancitará en las zonas donde se ha desviado, en el entendido que afectaba edificaciones públicas como el Hospital Nivel 1 de La Vega, puentes en servicio entre otros⁶⁹ y el informe de Gestión del Riesgo – Río Pancitará emanado de la Secretaría de Planeación del Municipio de La vega, en el que se expresa la situación de los deslizamientos aguas arriba del río y la deforestación y quemas en la zona, se identifica a la población altamente vulnerable, así como la deposición de escombros y basura sobre la orilla y el lecho del río, el mal estado de algunos puentes vehiculares, la construcción de viviendas contiguas a la ribera del río, la necesidad de obras de canalización y contención y la destrucción de cabezales de descoles de alcantarillas.⁷⁰

3.6. El caso concreto

Dentro del presente asunto, el A quo procedió a ordenar la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente por parte de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, del Departamento del Cauca y del Municipio de la Vega (Cauca), por la emergencia que con ocasión del desbordamiento del Río Pancitará se viene suscitando en dicho municipio en reiteradas ocasiones.

En ese orden, el Juez de instancia procedió a determinar cuáles eran las competencias asignadas a cada una de las entidades demandadas, frente al contenido obligacional impuesto por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para la gestión del riesgo, indicando que el Municipio de la Vega, la C.R.C., la UNGRD y el Departamento del Cauca, debían:

i) Definir un cronograma de actividades para fijar los programas, planes y proyectos que permitieran la priorización del riesgo de desastres frente a la comunidad asentada en el margen del río Pancitará, que atraviesa el sector donde se ubica el hospital local y funciona la E.S.E. Sur Occidente.

ii) Ejecutar los programas, planes y proyectos destinados a la anulación del riesgo, solicitando el apoyado de entidades públicas o del sector privado para la elaboración de programas, estudios y demás competencias.

iii) Conseguir los recursos para la ejecución de las medidas de mitigación y anulación del riesgo de desastres, gestionados entre el Departamento del Cauca (30%), la UNGRD (50%) y el Municipio de La Vega (30%).

⁶⁶ Folios 132 y 133 del Cuaderno de Pruebas

⁶⁷ Folios 134 a 136 del Cuaderno de Pruebas

⁶⁸ Folios 138 a 140 del Cuaderno de Pruebas

⁶⁹ Folio 141 del Cuaderno de Pruebas

⁷⁰ Folios 142 a 148 del Cuaderno de Pruebas

Frente a la decisión anterior, el actor, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Corporación Autónoma Regional del Cauca y la parte actora, formularon recurso de apelación.

El demandante centró su inconformidad en el hecho que el Juez no había ordenado el estudio integral del riesgo de desastres que presentaban los habitantes adjuntos al margen del río Pancitará, sino solo los del sector de la E.S.E. Suroccidente. De igual manera, no estuvo de acuerdo en la decisión de desvincular a EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. del asunto sub iudice, pues en su entendido, contiguo al río, donde se presenta la emergencia, existen redes de alcantarillado que podrían verse afectadas por las avalanchas.

Por su parte, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres reiteró su falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la ejecución de obras y la implementación y ejecución de los procesos de gestión del riesgo de desastres eran competencia directa de los entes territoriales – *municipio y departamento* -, sin que la unidad contara con funciones operativas sino solo de apoyo técnico, informativo, educativo, orientador y asesor.

De igual manera, sostuvo que los instrumentos de financiación de la gestión del riesgo estaban precedidos de la aplicación del principio de subsidiariedad, cuya aplicación se supedita a que las entidades de menor jerarquía no cuenten con los recursos para enfrentar el riesgo, punto que a su parecer, no había sido acreditado en el sub lite; máxime que con fundamento en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, el Municipio de La Vega debía contar con recursos del Fondo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres, en asocio con el Departamento del Cauca, cuando se demuestre su falta de capacidad de respuesta, pues los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no podían ser invertidos o destinados a actividades diferentes a las determinadas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

La Corporación Autónoma Regional del Cauca puso de presente las actuaciones que, a través de convenios, había llevado a cabo para conjurar el riesgo que generaba el río Pancitará y otras fuentes hídricas del Municipio de La Vega, fungiendo, en igual medida, como apoyo en los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo, enunciando, en esos términos, no haber incurrido, ni por acción ni por omisión, en la vulneración de derecho colectivo alguno.

Entonces, previo a proceder a desatar los recursos de apelación, se determinará, de manera primigenia, la existencia de la vulneración al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

3.6.1. Sobre la vulneración del derecho colectivo invocado

Conforme el plexo probatorio obrante en el plenario, es del caso advertir, por parte de esta Sala, que los habitantes del Municipio de La Vega han venido requiriendo, al menos desde el año 2009, la asistencia de las autoridades municipales y del Comité Local de Prevención y Atención de desastres, para que se atienda de manera adecuada la emergencia suscitada por los fuertes inviernos, con el represamiento y desbordamiento del río Pancitará.

Sobre este tópico, fue posible determinar que según la oficina de Gestión del Riesgo de Desastres, los eventos de inundaciones, crecientes súbitas y avenidas torrenciales, acaecidos en el municipio de La Vega, se habían presentado al menos en 6 ocasiones en los últimos 10 años - desde el mes de abril del año 2008 -, por lo cual para la Sala estos casos, dada su reiteración, no pueden ser catalogados como "*impredicibles*", de la manera como lo sostiene el ente municipal demandado en su contestación de la demanda.

Ahora, se tiene, que con ocasión de dichas emergencias, fueron formulados algunos proyectos y se realizaron gestiones administrativas para el mejoramiento de vivienda y la rehabilitación de la infraestructura vial afectada, entre los que figuraban los puentes del

sector de la "Tenería" y el que da entrada a la E.S.E. Suroccidente, así como la construcción de muros de contención en los puntos álgidos del evento.

Por su parte, el Comité Local para Prevención y Atención de Desastres, del cual hacen parte las autoridades municipales, el coordinador del sector agropecuario, la C.R.C., los presidentes de las JAC y un representante de la estación de Policía del municipio, fijaron algunas tareas frente a las emergencias suscitadas en el mes de marzo del año 2012.

En los años subsiguientes, también fueron ejecutados los contratos: i) de obra para la construcción del sistema de alcantarillado, en el que no se montó la PTAR por, entre otras circunstancias, la emergencia suscitada por la avalancha del río Pancitará, ii) de obra para la construcción de varios muros de contención, iii) de estudios y diseños para la construcción del puente vehicular de acceso a la E.S.E. Suroccidente, frente al cual se llevó a cabo la respectiva asignación de recursos, iv) la construcción de placa huella en el Barrio San José del Municipio de La Vega y v) la realización de dragado del río Pancitará y de demolición de puentes.

Pero la intervención de las autoridades no se agotó ahí, sino que además, en el mes de noviembre de 2013, se formuló el PLAN MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DEL MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA, en el cual se determinaron las medidas de conocimiento, reducción, prevención y transferencia del riesgo, así como las de preparación para la respuesta, frente al fenómeno identificado como "inundaciones súbitas".

En igual sentido, se ejecutaron múltiples convenios interadministrativos – en los que fungieron como parte la C.R.C., el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Asociación Campesina e Indígena Ecológica del Sur de Colombia y el municipio de la Vega -, cuya intención era el restablecimiento de las condiciones ambientales en las zonas afectadas por el fenómeno de la niña en los años 2011 y 2012, evitar la obstrucción de las fuentes hídricas, entre otros, en el municipio de La Vega y el fortalecimiento de los procesos de gestión del riesgo con acciones de reducción del riesgo como mecanismos de prevención y preparación para la respuesta de la comunidad ubicada en la Subcuenca del río Pancitará.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la institucionalidad, las emergencias por el represamiento y desbordamiento del río Pancitará del Municipio de La Vega se han perpetuado en el tiempo, datando el último de ellos, según información oficial publicada en el portal web del ente territorial, del **6 de diciembre de 2018**⁷¹.

En complemento de lo descrito, se tiene que conforme lo consignado en el informe previo a la referida emergencia y a las de los meses de enero y marzo de 2017, elaborados por la Corporación Autónoma Regional del Cauca, se efectuaron algunas recomendaciones como el mantenimiento de obras, la reubicación de algunas familias, el monitoreo del cauce del río, la restricción de actividades agropecuarias en la zona y el asentamiento de personas en la misma, la reforestación, capacitación de los pobladores para afrontar este tipo de eventos, la instalación y puesta en marcha de un sistema de alerta, la elaboración de estudios para adoptar medidas estructurales, requerir el cumplimiento del Plan Municipal de Gestión del Riesgo.

Pero además, el 29 de marzo de 2017, la misma Corporación anunció al Juzgado de primera instancia que en visita conjunta – con el Coordinador de Gestión del Riesgo del Municipio de La Vega - efectuada el 27 de marzo del mismo año, que el tramo del río Pancitará que atraviesa el casco urbano del municipio, particularmente donde se ubican los puentes de acceso al Hospital Local, tienen riesgo de represamiento o desbordamiento, pudiendo resultar afectadas las viviendas, la estructura vial, los habitantes del municipio y las infraestructuras colectivas y que además, las obras de mitigación que se adelantaron en el sector, o eran totalmente eficientes debido a que presentaban afectaciones y colapsos.

⁷¹ <http://www.lavega-cauca.gov.co/noticias/consejo-municipal-para-la-gestion-del-riesgo-de-desastres>

Por ello, se planteó en el referido informe que existía la necesidad de ampliar o construir estructuras que permitieran mitigar o anular el riesgo de inundación o represamiento en la zona que presentaba alta vulnerabilidad, siendo esta identificada como el sector de paso de todo el río Pancitará en la zona urbana.

Conforme a lo descrito, para la Sala, se encuentra acreditado que pese a las labores llevadas a cabo para superar la situación constitutiva de emergencia, hasta la fecha no ha sido posible conjurar los eventos de represamiento y desbordamiento del río Pancitará en el Municipio de La Vega (Cauca), los cuales, como se vio, se presentan de manera constante y periódica en dicha circunscripción territorial, constituyéndose en causa de amenaza para la comunidad en general.

Por lo tanto, para esta Corporación, es clara la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes del Municipio de La Vega, que se ven afectados por las crecientes y el desbordamiento del Río Pancitará, pues las autoridades que deben atender las emergencias año a año, además de ser conscientes del riesgo que corre la población afectada y las consecuencias que ello les ha causado, así como tener un Plan Municipal de Gestión del Riesgo, no han actuado en consecuencia, dilatándose en el tiempo una solución definitiva a fin de prevenir subsecuentes desastres frente a un evento que cuya génesis data desde hace más de 10 años.

3.6.2. Las competencias de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y de la Corporación Autónoma Regional del Cauca frente a la gestión del riesgo

3.6.2.1. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres ha manifestado reiteradamente no contar con competencia para la implementación y ejecución de procesos para la gestión del riesgo de desastres, ni funciones operativas para la ejecución de proyectos para anular el riesgo. De igual manera, destacó que la atención de la emergencia debía ser afrontada por el ente municipal con recursos propios provenientes del sistema general de participaciones o del fondo territorial de gestión del riesgo de desastres, y subsidiariamente, en caso de no contar con los suficientes, dicha obligación recaía en el Departamento del Cauca.

La Sala, a efectos de determinar el ámbito de las competencias de la aludida Unidad, precisa referir el contenido del Decreto 4147 de 2011, a través del cual se dispuso su creación, y al de la Ley 1523 de 2012, que adoptó la política nacional de gestión de riesgo de desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El Decreto en mención formuló claramente que el objetivo⁷² de la Unidad se circunscribía a *"...dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD"*.

Sus funciones⁷³ fueron definidas en: **i)** la dirección y coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejoramiento en el nivel nacional y territorial, **ii)** la dirección, impulso y fortalecimiento de las capacidades para el conocimiento y reducción del riesgo, el manejo de desastres, así como la articulación con los procesos en el ámbito nacional y territorial del SNPAD, **iii)** la proposición de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del SNPAD y la actualización de sus marcos normativos e instrumentos de gestión, **iv)** la articulación, con otros sistemas administrativos, en los temas de su competencia, **v)** la formulación y coordinación de la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, su

⁷² Artículo 3° del Decreto 4147 de 2011

⁷³ Artículo 4° del Decreto 4147 de 2011

seguimiento y evaluación, **vi)** la orientación y apoyo a las entidades nacionales y territoriales en el fortalecimiento institucional para la gestión de riesgo de desastres y la asesoría para que estas incluyan la política de gestión del riesgo de desastres en los planes territoriales, **vii)** la promoción para la realización y el análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia, **viii)** el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del SNPAD, **ix)** la gestión, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, para la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país, **x)** la administración, mantenimiento y funcionamiento del "sistema integrado de información de que trata el artículo 7° del Decreto Ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres" y **xi)** Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Frente a la conceptualización de la "gestión del riesgo de desastres", el normado ibídem, en su párrafo, indicó que este debía entenderse como el "proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones 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."

Ahora, de conformidad con la estructura organizacional de la Unidad, fue posible evidenciar que esta se encuentra conformada por una Dirección General, una Subdirección General y una Secretaría General, quienes tienen a cargo diferentes procesos misionales y de apoyo. Para el desarrollo de la misión⁷⁴ encomendada a la unidad, se identificó que en cabeza de la "Subdirección General", se encontraban a su vez las subdirecciones "para el Conocimiento del Riesgo", "de Reducción del Riesgo" y "para el Manejo de Desastres".

A la subdirección del riesgo, en el ámbito territorial, le fueron asignadas, entre otras, las funciones⁷⁵ de:

1. Promover y apoyar la formulación y articulación de política pública de gestión del riesgo de desastres y realizar seguimiento a su ejecución.(...)
4. Adelantar las acciones requeridas para la coordinación de las instancias interinstitucionales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.(...)
6. Orientar y promover la formulación de planes territoriales para la gestión del riesgo de desastres.
7. Promover la participación del sector privado, de las organizaciones sociales y de las organizaciones no gubernamentales en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.(...)"

En igual sentido, la norma en estudio otorgó a la subdirección para el conocimiento del riesgo, las siguientes funciones⁷⁶:

3. Promover, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, a nivel nacional y territorial, la identificación de las amenazas y de la vulnerabilidad, como insumos para el análisis del riesgo de desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.(...)
6. Coordinar las instancias interinstitucionales de orden nacional que hacen parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, en lo que a conocimiento del riesgo de desastres se refiere, y ejercer su secretaria técnica.(...)
9. Generar insumos técnicos que apoyen la gestión de recursos para la financiación de estudios e investigaciones orientadas al conocimiento del riesgo de desastres por parte de las entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, así como para la creación de sistemas de monitoreo o el fortalecimiento de los existentes. (...)
14. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos tendientes a mejorar el conocimiento del riesgo de desastres.

⁷⁴ Ver el Manual del Sistema Integrado de Planeación y Gestión de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, página 16

⁷⁵ Artículo 16 del Decreto 4147 de 2011

⁷⁶ Artículo 17 del Decreto 4147 de 2011

15. Determinar, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación e Información, las necesidades estratégicas de información en materia de Conocimiento del Riesgo para el país y priorizar las necesidades de inversión para su elaboración, captura, actualización y consolidación. (...)"

Por otro lado, a la Subdirección de Reducción del Riesgo, se le encomendó⁷⁷:

"(...)

3. Generar insumos para la promoción de políticas que fortalezcan el proceso de reducción del riesgo de desastres en los niveles nacional y territorial.(...)

6. Promover a nivel nacional y territorial, la intervención correctiva y prospectiva del riesgo, y la protección financiera frente a desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.

7. Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de reducción del riesgo de desastres.(...)

9. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos para la reducción del riesgo de desastres.(...)

11. Promover y generar insumos para la incorporación de acciones de reducción del riesgo en los diferentes instrumentos de planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y los proyectos de inversión en los ámbitos sectorial y territorial, integrando las directrices del Gobierno Nacional de adaptación y mitigación ante el cambio climático.(...)"

Finalmente, se establecieron como funciones de la Subdirección para el manejo de desastres⁷⁸, las de:

"(...)

2. Generar insumos para la promoción de políticas que fortalezcan el proceso de manejo de desastres en los niveles nacional y territorial.(...)

5. Promover a nivel nacional y territorial, la preparación para la respuesta y la recuperación frente a desastres, así como definir y coordinar el diseño de guías, lineamientos y estándares para este proceso. (...)

11. Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de manejo de desastres. (...)

13. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos para el manejo de desastres. (...)"

Por su parte, la Ley 1523 de 2012 efectuó la definición de la "gestión de riesgo de desastres", retomando la establecida en el parágrafo del artículo 4 del Decreto 4147 de 2011 y adicionando que dicho proceso también estaba orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las "regulaciones" e "instrumentos" para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

Asimismo, en el artículo 4 de la referida Ley, quedaron establecidas las definiciones de "Riesgo de desastres", "Gestión del riesgo", "Conocimiento del riesgo", "reducción del riesgo" y "Manejo de desastres", en los siguientes términos:

"(...)

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

[G]estión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior

⁷⁷ Artículo 18 del Decreto 4147 de 2011

⁷⁸ Artículo 19 del Decreto 4147 de 2011

recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

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

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

[M]anejo de desastres: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la **preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.**

(...)” (Se destaca)

Ahora, los artículos 11 y 12 *Ibíd*em enuncian que el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se encuentra conformado por el Presidente de la República, por el Director de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, por los Gobernadores y los Alcaldes, y que los dos últimos son “...los 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.”

Sobre ello, el H. Consejo de Estado en auto del 2 de agosto de 2017⁷⁹ estableció que las competencias de los integrantes del sistema Nacional de Gestión del Riesgo se encontraban regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad definidos en el artículo 3° de la misma Ley 1523 de 2012. Dice el normado en mención:

“(...

12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando

⁷⁹ Consejo de Estado, Auto del 2 de agosto de 2017, a través del cual se resuelve la apelación sobre decreto de medida cautelar dentro del proceso identificado con el radicado No. 17001 23 31 000 2010 00326 01.

Expediente:
Actor:
Demandado:
Acción:

19001 33 31 003 2015 00421 01
EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

112

esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.
(...)"

Concluyó la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo que aunque le correspondía al municipio, en cabeza de su alcalde, el implementar, ejecutar, desarrollar etc. Las políticas, actividades y gestiones tendientes a la gestión del riesgo, ello no constituía óbice para que otras entidades, establecieran con los entes territoriales un trabajo coordinado y armónico, correspondiéndole a la Unidad las funciones de asesoría, orientación y apoyo en esta materia.

Entonces, con fundamento en los conceptos enunciados y conforme el contenido obligacional estipulado en las funciones de la Unidad y sus Subdirecciones, para esta Sala es posible concluir que es de la competencia de la peticada Unidad, en el ámbito territorial, se circunscribe en dar asesoría, orientación y apoyo en lo que respecta al conocimiento, reducción y **manejo de desastres**, siendo entonces de la esfera de este último componente, el asesorar y brindar asistencia técnica a Departamentos y Municipios en la formulación de proyectos para el manejo de desastres.

En razón de ello, no deviene en contraria a la Ley la disposición del Juez de instancia frente a que sea la Unidad, junto con las demás entidades condenadas, quienes procedan a la **DEFINICIÓN** de un cronograma de actividades y a la fijación de programas, planes y proyectos que permitan la caracterización y priorización del riesgo de desastres frente a la comunidad asentada en el margen del río Pancitará, en aplicación del principio de coordinación y concurrencia.

De igual manera, deberán las entidades condenadas y las demás que sean competentes, en aplicación del principio de concurrencia, proceder a reevaluar y actualizar el PLAN MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DEL MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA, en el entendido que el allegado al expediente data del mes de noviembre del año 2013, luego del cual se han suscitado emergencias por inundaciones, crecidas y avalanchas del río Pancitará al menos en 3 oportunidades más.

Sin embargo, cabe advertir, que la **EJECUCIÓN** de dichos programas, planes y proyectos, será del resorte exclusivo del Municipio de La Vega, quien funge como entidad ejecutora en dicha circunscripción territorial, por lo que se modificará este aspecto del fallo apelado.

Por otra parte, en lo que respecta a la financiación requerida para la ejecución de los programas, planes y proyectos que se elaboren en cumplimiento de la presente orden judicial, se tiene, que en aplicación de los principios de concurrencia y de subsidiariedad positiva, es imperativo que sean el Municipio, el Departamento y la Unidad, quienes deban intervenir en la consecución de los recursos para la gestión del riesgo.

Es así como el artículo 76 numeral 9 de la Ley 715 de 2001, expresa:

"(...)

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres.

Los municipios **con la cofinanciación de la Nación** y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

(...)" (Se destaca)

Expediente:
Actor:
Demandado:
Acción:

19001 33 31 003 2015 00421 01
EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

En complemento de esta disposición, la plurimencionada Ley 1523 de 2012, en su artículo 51, mediante el cual se crean las subcuentas para apoyar el financiamiento de la gestión del riesgo, en su numeral 3 indica:

*"[L]os recursos... serán destinados a apoyar el financiamiento de la preparación para la respuesta a emergencias y de preparación **para la recuperación a nivel nacional y territorial**, así como para brindar apoyo económico en la ejecución de la respuesta a emergencias cubriendo las siguientes fases: a) El período de inminencia de desastre y b) el período de la emergencia que incluye la atención de los afectados y la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta." (Se Destaca)*

De esta manera, aunque el artículo 54 de la norma en cita impone la obligación a las administraciones departamentales y municipales de crear un fondo territorial para la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, así como para la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, no es de recibo que en caso de que los entes territoriales no cuenten con los recursos necesarios para hacer frente y solventar la emergencia, la vulneración de los derechos colectivos e inclusive de raigambre fundamental de los residentes del municipio de La Vega, deba perpetuarse en el tiempo ante la negativa de la Unidad para efectuar los aportes correspondientes.

Es por eso que este punto de la sentencia recurrida también será objeto de modificación, en el sentido de aclarar que la asignación de los recursos necesarios se deberá llevar a cabo de manera escalonada entre el Municipio, el Departamento y la Unidad, de modo tal que cuando el ente de rango inferior no tenga la capacidad financiera de llevar a cabo las asignaciones del caso o agote los recursos con que pueda contar, procedan las de rango superior, primero el Departamento del Cauca y luego la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en subsidio, a suplir dicha falencia, conforme a la cofinanciación establecida normativamente en materia de atención y prevención de desastres .

Lo anterior se deberá acompasar con la aplicación del artículo 53 Eiusdem, para que estas entidades incluyan a partir del siguiente presupuesto anual y en lo sucesivo, las partidas presupuestales necesarias para los programas, planes y proyectos que deberán ser ejecutados por el Municipio de La Vega para la realización de las tareas en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres frente a las emergencias suscitadas por el represamiento y desbordamiento del río Pancitará.

3.6.2.2. En lo que atañe a las elucubraciones efectuadas por la Corporación Autónoma Regional del Cauca en su recurso de alzada, se encuentra que si bien ha procurado la prevención y atención del riesgo a través de la ejecución de múltiples convenios interadministrativos, lo cierto es que su deber legal⁸⁰, como miembro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, es el de apoyar a la entidad territorial de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y además, entre otras funciones, en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de sus competencias.

Es por ello que aun cuando la entidad acreditó el haber sido diligente de la situación constitutiva de emergencia en el municipio de La Vega y procurado la ejecución de proyectos para la reducción del riesgo, conforme el imperativo legal determinado en el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, su participación es fundamental para la elaboración de los estudios para el conocimiento y reducción del riesgo de los eventos que por represamiento y desbordamiento, se han venido perpetuando en el tiempo, resultando adecuado que intervenga, junto a las demás entidades condenadas, en dicha tarea.

3.6.3. Del recurso de la parte demandante

En punto a lo expresado por la parte actora en su recurso de apelación, se encuentra que su inconformidad radica, en primer término, sobre la disposición del Juez en la ordenación

⁸⁰ Artículo 31 de la Ley 1523 de 2012

del numeral "CUARTO" del fallo conculcado, en lo referente a que los programas, planes y proyectos para la caracterización y priorización del riesgo, no pueden ser subsumidos únicamente a "la comunidad asentada en el margen del río Pancitará, que atraviesa el sector donde se ubica el hospital local y funciona la E.S.E. Suroccidente".

La Sala evidencia, al respecto, que conforme el contenido del Plan Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de La Vega, el informe de visita técnica al área urbana del municipio de la Vega del 27 de julio de 2015 y el informe de sitios que ostentan riesgo de represamiento en dicha circunscripción, las inundaciones súbitas pueden presentarse en toda el área urbana del municipio y afectar a toda la comunidad, pero especialmente, a la asentada a lo largo de la cuenca del río Pancitará que atraviesa el casco urbano del Municipio.

Entonces, aunque es cierto que en el municipio existen zonas que por el impacto directo de las emergencias, deben ser priorizadas, en este caso, la competencia para el ejercicio de dicha priorización le asiste directamente a las entidades condenadas, quienes, como se dijo anteriormente, deberán formular los programas, planes y proyectos para la gestión del riesgo y actualizar el Plan Municipal de Gestión del Riesgo en el Municipio de La Vega.

Conforme a lo anterior, este punto del fallo de primera instancia también deberá ser modificado señalando, que para la elaboración de los programas, planes y proyectos que permitan la caracterización y priorización del riesgo de desastres y para efectuar la reevaluación y actualización del Plan Municipal de Gestión del Riesgo, se deberá tener en cuenta a todo el Municipio de la Vega, y no solamente a la comunidad asentada en el sector donde se ubica el hospital local y funciona la E.S.E. Suroccidente.

En lo referente al punto de la "inclusión" de EMCASERVICIOS S.A. E.S.P. a la orden judicial de primera instancia con el fin que esta entidad realice las obras de mitigación necesarias tendientes a evitar los riesgos de desastre frente a las redes de alcantarillado construidas de manera contigua al río Pancitará, fue posible constatar, con el plexo probatorio, que la sociedad ejecutó el contrato de obra para la construcción del sistema de alcantarillado y PTAR en la cabecera municipal de La Vega (C), sin que hubiere sido posible, a causa del invierno y por problemas en la adquisición del predio donde iba a ser ubicada, la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales.

Como pudo ser constatado en las pretensiones de la demanda, una de las deprecaciones de la parte actora tiene que ver con la construcción del tramo de alcantarillado sobre la margen del río Pancitará, en la zona urbana del Municipio de La Vega. Sin embargo, las pruebas del plenario dieron cuenta que EMCASERVICIOS S.A. E.S.P., a través del contrato de obra No. 98 del 2 de septiembre de 2010, dispuso más de 1500 millones de pesos para obras de alcantarillado en ese territorio, cumpliendo el contratista con el 94% del avance de obra.

Inclusive, se destaca que estando vigente el referido contrato, se suscitó la emergencia del mes de marzo del año 2012, en la que la infraestructura construida sufrió algunos daños, sin embargo, los mismos fueron reparados.

Ahora, de conformidad con lo descrito en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de La Vega, no se identificó que el estado del Alcantarillado en el Municipio se constituyera como una fuente de riesgo o que su rehabilitación o ampliación se erigiera como una medida de conocimiento, reducción, prevención o transferencia del riesgo o para la respuesta al mismo.

Adicional a lo anterior, tampoco fue posible observar que las emergencias suscitadas en el plurimencionado municipio, pudieran encontraran su génesis o tuvieran que ver con el inadecuado sistema de alcantarillado o en la falta de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, al contrario, se probó una afectación importante de recursos para la materialización de estas obras, resultando imposible concluir las al 100% como consecuencia de la ola invernal y de problemas con la adquisición de predios.

Expediente: 19001 33 31 003 2015 00421 01
Actor: EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
Acción: ACCION POPULAR – SEGUNDA INSTANCIA

Entonces, si bien en el acta del comité local para la atención y prevención de desastres del 26 de marzo de 2012 se efectúa el compromiso de la compra de tubería de PVC sanitaria de 6" para la evacuación de aguas negras de las viviendas afectadas, por sí solo este hecho no demuestra que la falta de la PTAR o de la ampliación del sistema de alcantarillado, aunado al represamiento y desbordamiento del río Pancitará, atente contra los derechos colectivos, así que se procederá a confirmar la sentencia apelada en este punto.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- MODIFICAR el numeral "CUARTO" de la Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán el 04 de abril de 2018, el cual quedará así:

CUARTO.- ORDENAR al municipio de La Vega, a la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, y al Departamento del Cauca, que a treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), definan los programas, planes y proyectos que permitan la gestión, el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con ocasión del fenómeno de inundaciones súbitas que causa las emergencias en el área del municipio de la Vega (Cauca), siendo de su competencia, además, el ejercicio de priorizar las zonas que tengas que ser intervenidas con urgencia.

Lo anterior, para que en los años subsiguientes la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Departamento del Cauca y el Municipio de La Vega, incluyan en el presupuesto anual, y en lo sucesivo, las partidas presupuestales necesarias para la materialización de los programas, planes y proyectos definidos.

De igual manera, las entidades condenadas, y las demás que conforme a la ley sean competentes, deberán aunar esfuerzos para reevaluar y actualizar el Plan Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de La Vega (Cauca).

La provisión de los recursos pertinentes para la ejecución de los planes, programas y proyectos contentivos de las medidas de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres, se deberá llevar a cabo de manera escalonada entre el Municipio, el Departamento y la Unidad, de modo tal que, cuando el ente de rango inferior no tenga la capacidad financiera para llevar a cabo las asignaciones del caso o agote los recursos con que pueda contar, procedan las de rango superior, primero el Departamento del Cauca y luego la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en subsidio, a suplir dicha falencia cofinanciando al ente municipal en los respectivos programas, planes y proyectos planteados para la atención del riesgo ocasionado por fenómeno de inundaciones súbitas en el Municipio de la Vega.

En los años 2020, 2021 y 2022, el Municipio de La Vega deberá ejecutar los programas, planes y proyectos que se elaboren para el manejo de desastres y a la implementación de las medidas de conocimiento y reducción del riesgo.

Lo anterior sin perjuicio de que si se suscita una nueva emergencia, el ente territorial pueda proceder en los términos del capítulo VI y siguientes de la Ley 1523 de 2012.

Para el cumplimiento de las ordenaciones que se adoptan en este numeral, y las actuaciones del comité de verificación, deberán observarse las disposiciones normativas invocadas y desarrolladas en la parte considerativa de esta providencia; ello; sin perjuicio del surgimiento de una situación especializada, que deba regirse por un margen obligacional diferente, pero en todo caso, relacionado con la materia del pronunciamiento.

Expediente:
Actor:
Demandado:
Acción:

19001 33 31 003 2015 00421 01
EOVAR ANTONIO BURBANO MUÑOZ Y OTROS
MUNICIPIO DE LA VEGA Y OTROS
ACCION POPULAR - SEGUNDA INSTANCIA

114

SEGUNDO.- CONFIRMAR en lo demás el fallo apelado.

TERCERO.- ENVIAR copia del presente proveído al Defensor del Pueblo.

CUARTO.- DEVOLVER el expediente al Despacho de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala en sesión de la fecha tal como consta en el acta No. 061

Los Magistrados,



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



*Consejo Superior
de la Judicatura*