



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., primero (1o.) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Radicación número: 54001-23-33-000-2014-00266-01.

ACCIÓN POPULAR – FALLO.

Actores: JORGE CAMARGO ROJAS Y OTROS.

TEMA: SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE. LE COMPETE EN PRIMERA MEDIDA AL MUNICIPIO LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN DEL RIESGO. LA UGRD EN ATENCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD, ESTÁ OBLIGADA A PRESTAR SU ASESORÍA, ORIENTACIÓN Y APOYO EN DICHA LABOR.

DERECHOS COLECTIVOS: A LA SEGURIDAD Y A LA PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las entidades demandadas Municipio de Chinácota y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, contra la sentencia de 23 de febrero de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo

de Norte de Santander, que accedió parcialmente al amparo de los derechos colectivos invocados como vulnerados.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

Los señores **JORGE CAMARGO ROJAS, DAVID MAURICIO FAJARDO GUTIÉRREZ Y MARITZA PAOLA OCHOA JAIMES**, a través de apoderado, presentaron acción popular contra UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, LA COORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA (CORPONOR), LA GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, EL MUNICIPIO DE CHINACOTA Y EL MUNICIPIO DE PAMPLONITA, en defensa de los derechos colectivos al equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y

salubridad públicas, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios.

I.2. Hechos

Los actores manifestaron que en el kilómetro 15 de la carretera departamental que comunica al Municipio de Chinácota con el Municipio de Toledo (Departamento Norte de Santander), empieza un carretable veredal que comprende lo que se denomina la vereda El Picacho fracción de Iscala Sur parte alta, perteneciente al municipio de Chinácota, la cual a su vez comunica con las veredas del Picacho-Canales, El Carmen, Tulanta, Potreritos y El Tejar, en el Municipio de Pamplonita.

Afirmaron que, aproximadamente desde el año 1999 se viene presentando un proceso de remoción en masa que aún no ha estabilizado, y que por el contrario debido a las fuertes olas invernales que han azotado a la región se ha agravado la inestabilidad de la ladera, aumentando la infiltración en la masa de

suelo removido, generando una sobresaturación del mismo y múltiples deslizamientos que han ocasionado daños, no solo sobre la referida vía veredal sino sobre las propiedades allí existentes.

Sostuvo que, estos deslizamientos en el carreteable veredal afectaron gravemente la región, lo cual creó dificultades a más de doscientos (200) familias propietarias de minifundios, ocasionando inmensos perjuicios para la explotación económica de sus tierras.

Agregaron que, además de la imposibilidad de transitar por dicha vía pública, y la consecuente imposibilidad de comercializar los productos del campo, la problemática enunciada amenaza con originar un desastre habitacional a varias familias.

Así mismo, manifestaron que el estado actual de la vía es deplorable dado que aunque es un camino carreteable, no recibe intervención alguna por parte del Estado en su mantenimiento y al pasar las olas invernales con sus deslizamientos, empeora más la situación, especialmente a la altura del deslizamiento del Km. 0 + 300, teniendo como punto de partida el inicio de la vía, que como

se indicó, se encuentra en el kilómetro 15 de la carretera que de Chinácota conduce a Toledo (N. de S).

I.3. Pretensiones

Los actores solicitaron el amparo de los derechos colectivos antes señalados y garantizar la protección de los mismos, para beneficio de todas las personas que habitan las veredas El Picacho fracción de Iscala Sur parte alta, Picacho Canales, Canales, El Carmen, Tulanta, Potreritos y el Tejar, así como a los demás miembros de la colectividad que por allí transitan.

En consecuencia de lo anterior, solicitaron que se ordene a las entidades accionadas o a quien corresponda, en aplicación de los principios de coordinación, eficacia, eficiencia, celeridad, etc., que rigen la función administrativa, disponer de los medios presupuestales, técnicos y de infraestructura necesarios, para garantizar el tránsito por el CARRETEABLE VEREDAL QUE COMPRENDE LO QUE SE DENOMINA LA VEREDA El Picacho fracción de Iscala Sur parte alta perteneciente al Municipio de Chinácota, la cual a su vez comunica con las veredas de El Picacho- Canales,

Canales, El Carmen, Tulanta, Potreritos y El Tejar en el Municipio de Pamplonita, interviniendo los puntos críticos a través de las obras pertinentes, como serían, la construcción de muros de contención en los puntos referidos en los que se presentan constantes deslizamientos, intervención de los suelos y seguimiento de los mismos para determinar fenómenos de remoción en masa, preservación de las especies naturales que allí se encuentran, e intervención y mantenimiento del referido carretable, así como las demás obras que resulten de la práctica de los estudios de ingeniería y topografía correspondientes.

I.4. Defensa

I.4.1. Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR, se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones, específicamente en el artículo 14, le asigna a los alcaldes municipales la responsabilidad directa en la implementación de los procesos de gestión de riesgos dentro de su jurisdicción.

Así mismo, refirió que el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 establece de manera clara y categórica el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales en lo relativo a la gestión del riesgo, otorgándole el papel de apoyo a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo.

Señaló que, Corponor ha cumplido a cabalidad las funciones asignadas en la Ley 1523 de 2012, ya que realizó un diagnóstico de la situación y recomendó las acciones que se deben ejecutar para atender el fenómeno de remoción.

I.4.2. MUNICIPIO DE PAMPLONITA (Norte de Santander)

puso de presente que no ha incurrido en incumplimiento u omisión que pueda pregonarse como causa de afectación o amenaza a los derechos colectivos referidos en la demanda y no existe ningún elemento de carácter probatorio que permita inferir la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Señaló que, el carreteable se encuentra en regular estado de conservación y ese factor se presenta en la parte que le corresponde al Municipio de Chinácota y en lo que toca con el Municipio de Pamplonita se encuentra transitable y no necesita de grandes obras de ingeniería.

I.4.3. El Departamento de Norte de Santander indicó que los derechos colectivos invocados en la demanda son susceptibles de protegerse por parte de los Municipios demandados de Pamplonita y Chinácota, los cuales por intermedio de sus instituciones como el CLOPAD en coordinación con CORPONOR y la UNGRD, tienen a su cargo la formulación, presentación de proyectos previstos en su plan de desarrollo municipal y en sus planes de ordenamiento territorial pertinentes para coadyuvar en las necesidades que se le presentan a sus habitantes de estas veredas, pues el tema es conocido desde hace 6 años y los municipios demandados no han hecho nada para mejorar la situación que se presenta.

Adujo que, para el presente caso el Departamento sería responsable junto con los municipios de Chinácota y Pamplonita-

Corporación- Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres UNGRD, en el mantenimiento de la vía desde la Vereda Iscala hasta el punto del Picacho del Municipio de Chinácota, carretera que pertenece a la red vial terciaria.

Por otro lado, manifestó que en el presente caso se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva a favor del Departamento, toda vez que el mismo está obligado a colaborar y a dar subsidiariedad, solidaridad a los municipios, pues el control, prevención y atención de desastres no es competencia directa de los Gobernadores, por lo tanto no es competencia del CREPAF, sino del CLOPAD, el cual es un órgano de nivel municipal.

I.4.4. MUNICIPIO DE CHINÁCOTA se opuso a la prosperidad de las pretensiones y señaló que, contrario a lo afirmado por el accionante, el Municipio en ejercicio de sus obligaciones y en virtud de las normas que regulan la materia, se ha encargado de realizar el mantenimiento a la vía Iscala Sur en el momento de la ola invernal sobre la vía de su jurisdicción, del cual hace parte la

propiedad del señor Jorge Camargo y en la que se encuentra una falla geológica que hace que el terreno presente una desestabilidad.

Sostuvo que, la ubicación del carreteable y su población habitante corresponde en su mayor extensión al Municipio de Pamplonita, si se observa que a la vereda El Picacho y Tulantá se suman 8,8 Km de carreteable en regular y mal estado.

Así mismo, señaló que a las autoridades del Estado les corresponde promover las acciones necesarias para garantizar la vida e integridad de los residentes de Colombia, y para tal fin, en el caso particular, al Municipio de Pamplonita le corresponde prevenir la ocurrencia de situaciones que amenacen o pongan en peligro los derechos colectivos invocados por parte de los habitantes de la Vereda El Picacho- Canales de dicho Municipio.

I.4.5. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES- UNGRD sostuvo que la Ley 1523 de 2012 en su artículo 27 creó las instancias de coordinación territorial como organismos de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento,

dirigidos por el Gobernador o el respectivo alcalde, para garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Sostuvo que, los órganos del nivel territorial son los que deben desarrollar en el municipio actividades tendientes al logro de los objetivos y propósitos del sistema; estos niveles son la base del sistema en el cual recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar la problemática; los niveles departamental y nacional están organizados y actúan como apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales, cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende su ámbito.

Señaló que, el nivel municipal era la base del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres, hoy es la base del SNGRD, en el cual recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar la problemática, los niveles departamental y nacional están organizados y actúan como apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales, cuando la magnitud de las tareas supera su

capacidad o cuando la situación trasciende su ámbito, así mismo el Sistema es interinstitucional, ante los diferentes fenómenos naturales que se puedan presentar.

Finalmente, formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

I.5. Pacto de Cumplimiento

El 7 de diciembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por no haber a un acuerdo entre las partes.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia de 23 de febrero de 2017, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

Para el efecto, indicó, en primer lugar, respecto de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el

Departamento y la UNGRD, que según se aprecia en el expediente, en el inventario y bajo la administración del Municipio de Chinácota, se encuentra la vía Iscala Sur- Canales, con función veredal, nodo inicial: Iscala Sur, nodo final: canales (límite pamplonita), con influencia en la vereda Iscala Sur, dimensiones ancho promedio 3.5. metros, longitud aproximada de 2250 metros área metros cuadrados de 7875 sin pavimentar y la estado.

Adicionalmente, señaló que se evidencia que en el inventario y bajo la administración del Municipio de Pamplonita, se hallan las vías Iscala- El Picacho, con una longitud aproximada de 4,8 Km y estado regular, y Central- Tulanta, con una longitud aproximada de 4,0 Km y en mal estado.

Así mismo, adujo que, conforme a lo indicado por el Secretario de Infraestructura Departamental, el segmento de la vía veredal "Iscala-Picacho (...) es una vía de orden terciario, la cual hace parte del inventario vial terciario a cargo del Departamento Norte de Santander" para su "mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y conservación transferida por el Ministerio de

Transporte- Instituto Nacional de Vías, mediante Convenio Interadministrativo No. 0242 de 1995”.

De lo anterior, concluye que al Municipio de Chinácota le asiste responsabilidad del carreteable veredal Iscala Sir- Canales, lo cual implica atender los riesgos y daños producidos por los fenómenos de la naturaleza de remoción de masas que se presentan en los puntos contiguos de la vía.

Por otra parte, resaltó que según el Decreto 4147 de 2011 *“por el cual se crea la UNIDAD Nacional PARA LA Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”*, son funciones de la UNGRD, entre otras, *“Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres- SNPAD”*, *“formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos*

para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los planes territoriales”.

El *a quo* conforme a lo anterior señaló que es dable aseverar que al Departamento y a la UNGRD, les compete promover, brindar, coordinar, asesorar y acompañar a las entidades territoriales en el conocimiento y reducción del riesgo y los factores de amenaza producidos, como son los fenómenos de la naturaleza, desplazamientos de masas de tierra o rocas por una pendiente en forma súbita, lenta, motivos por los cuales declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Al analizar el caso concreto, el Tribunal consideró que, conforme a las evidencias técnicas obrantes en el proceso, no se vislumbra la vulneración de los derechos colectivos al ambiente y 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; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la seguridad y la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y que su

prestación sea eficiente y oportuna; y los derechos de los consumidores y usuarios, ya que no hay pruebas sobre cómo el estado del carreteable representa un daño al ecosistema o amenaza la utilización de los recursos naturales localizados en los alrededores de la vía, ni bases claras para afirmar que dicho estado atenta contra el desarrollo económico y sostenible de la región, menos aún que como consecuencia de ese estado se haya causado algún accidente de tránsito.

Por otra parte, el *a quo* hizo un recuento de las pruebas obrantes en el proceso y sostuvo que se evidencia una afectación del derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, en tanto que algunos sectores aledaños al carreteable veredal Iscala Sur- Canales, en el Municipio de Chinácota, sufren riesgo y daño por deslizamientos de tierra y roca que ponen en peligro directamente el tránsito de personas y productos, a falta de argumentos válidos por parte de las entidades demandadas para su no atención oportuna, encuentra viable su protección.

Refirió que, conforme a la prueba técnica se encuentra plenamente probado que desde el año de 1999 se presenta un fenómeno de remoción de tierra que ha afectado varias viviendas y la vía en cuestión, y que como consecuencia de la ola invernal del año 2011 tuvo un grado de afectación aún mayor.

Advirtió que, si bien no existe certeza técnica de los puntos exactos donde actualmente se presentan deslizamientos en el carreteable objeto de la acción, si es dable en aplicación del principio de precaución, dar cabida a las afirmaciones en ese sentido en aras de amparar no solo los derechos colectivos, sino además garantizar que la vía no sufra eventualmente mayores traumatismos dictando órdenes tendientes a evitar una calamidad, para lo cual seguirá el derrotero del informe técnico elaborado por CORPONOR.

Conforme a lo anterior, el *a quo* dispuso lo siguiente:

“[...] **PRIMERO:** DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de (i) inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados propuesta por el Municipio de Pamplonita, y (ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva planteada por el

Departamento Norte de Santander y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, de conformidad con la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: AMPARAR el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad, con ocasión del fenómeno de remoción en masa que afecta algunos puntos contiguos al carretable veredal Iscala Sur-Canales, en el Municipio de Chinácota, Departamento Norte de Santander, el cual se encuentra amenazado y en peligro de vulneración, conforme a lo razonado en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR al Municipio de Chinácota, el Departamento Norte de Santander y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, para que según sus competencias, y en aplicación de los principios y normas contenidas en la Ley 1523 de 2012, de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, procedan a adelantar de manera inmediata, coordinada y armónica y en un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestalmente viables, efectuando los estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad necesarios para determinar la viabilidad técnica, presupuestal, financiera, económica, etc., a fin de precaver la ocurrencia de un desastre en los puntos afectados por el fenómeno de remoción en masa contiguos al tramo carretable veredal Iscala Sur- Canales, en el Municipio de Chinácota, para lo cual se concede un término de doce (12) meses para su conclusión, contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por lo considerado en la parte motiva de esta providencia.
[...]"

III.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

III.1. Municipio de Chinácota, manifestó que al *a quo* afirma que no existen pruebas que puedan determinar que se ponga en peligro el desarrollo económico de la región ni accidentes de tránsito, esto es, que no se han ocasionado daños ni a objetos materiales ni a personas, pero posteriormente ampara el derecho colectivo tras considerar que se pone en riesgo el tránsito de productos y personas, argumento que es a todas luces incongruente, pues no se puede establecer la responsabilidad del Municipio bajo el entendido que no se atenta contra el desarrollo económico de la región porque no hay pruebas que así lo determinen, pero si se debe proteger el derecho colectivo porque afecta el tránsito de productos, cuando es evidente que el tránsito de productos es un elemento necesario del proceso del desarrollo en la economía de los municipios aledaños, y éste no se ha visto afectado con ocasión de lo pretendido en la presente acción popular.

Así mismo, señaló que el *a quo* enuncia que no existe certeza técnica de los puntos exactos donde se presentan los deslizamientos en el carretable objeto de acción, pero que sin embargo se van amparar los derechos colectivos; análisis que

resulta desacertado, pues no es lógico realizar dicha protección sobre un espacio que resulta evidentemente amplio, ya que la vía Iscala Sur- Canales, en primer lugar tiene límites con Pamplonita, lo que hace difícil establecer a cuál ente territorial compete la intervención, manejo y cuidado de la vía y no es posible endilgar la responsabilidad únicamente al Municipio de Chinácota.

Manifestó que, en relación con la responsabilidad endilgada al Municipio de Chinácota, se tiene que no existe prueba que permita establecer que la vía corresponde única y exclusivamente al ente, ya que se realizó tal determinación por ser el Municipio el que ha adelantado obras sobre la vía, por encontrarse probado que en el año 2011 sobre los deslizamientos ocurridos para la época de ola invernal que se presentaron en la vía Iscala Sur, estos derrumbes fueron atendidos con maquinaria del mismo, sin que esto quiera decir que la vía es su responsabilidad.

Por otra parte, consideró que la vía Iscala Sur – Canales, comunica la vereda El Picacho fracción de Iscala Sur parte alta, perteneciente al Municipio de Chinácota, y a las veredas de El Picacho –Canales,

El Carmen, Tulanta, Potreritos y el Tejar en el Municipio de Pamplonita, vía que comunica dos cabeceras municipales que son: el Municipio de Chinácota con el Municipio de Toledo, por lo que resulta ser una vía secundaria, de responsabilidad únicamente del Departamento en su mantenimiento, reparación, rehabilitación y mejoramiento, ya que al ser carreteras que unen las cabeceras municipales entre sí y/o que provienen de una cabecera municipal y se conectan con una carretera primaria, su construcción y mantenimiento es responsabilidad del gobierno departamental.

III.2. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD- refirió que no se entiende cómo sin pruebas técnicas se amparan derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, y se ordena para que en el marco de sus competencias, a una entidad como la UNGRD precaver la ocurrencia de un desastre en los puntos afectados por el fenómeno de remoción en masa contiguos al tramo carretable veredal Iscala Sur- Canales, en el municipio de Chinácota, cuando se recalcó que las competencias en materia de gestión de riesgo, son de cada entidad.

Señaló que, los municipios como entes territoriales están hoy en día investidos de la competencia preferente para atender emergencias, planificar de manera concreta la respuesta a posibles desastres y poner en marcha las funciones de planeación, conocimiento y reducción del riesgo.

Resaltó que, la Ley 1523 de 2012 en su artículo 27 creó las instancias de coordinación territorial (Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres) como Organismos de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, dirigidos por el Gobernador o el respectivo alcalde y destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente, y en el artículo 29 determinó el funcionamiento de los Consejos Territoriales, estableciendo en su parágrafo 2 que éstos podrán garantizar comités para la coordinación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, así mismo crear comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para

el desarrollo, estudio, investigación, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgos específicos.

Así mismo, sostuvo que el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, comprende las autoridades locales en cabeza del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, que son las llamadas en primera medida a cumplir con los objetivos del Sistema, y por ende competentes de prevención, reducción y conocimiento del riesgo, así como atención de emergencias, sin perjuicio de las competencias propias de los Departamentos a través de los Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres y de las Corporaciones Autónomas Regionales asignadas por la ley y de sus funciones como entidades pertenecientes al SNGRD.

Finalmente, adujo que conforme al Decreto 4147 de 2011 no existe posibilidad de que la UNGRD garantice el tránsito por el carretable veredal que comprende lo que se denomina la Vereda El Picacho;

construya muros de contención, preserve especies naturales, y realice la intervención y mantenimiento de carretable, ya que no es la entidad competente con base en el marco normativo indicado.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público¹ fue notificado en debida forma y presentó concepto dentro del asunto de la referencia, en el que sostuvo que si bien la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no es de carácter operativo y sus funciones van dirigidas a la dirección y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus miembros, estima pertinente que en cumplimiento de los principios de concurrencia y subsidiariedad establecidos en los numerales 13 y 14 respectivamente del artículo 3° de la Ley 1523 de 2012, dicha unidad debe hacerse parte en la dirección y coordinación de las acciones que deben desplegar las entidades territoriales responsables de ejecutar las obras que solucionen, mitiguen y prevengan el fenómeno de remoción en

¹ Folios 588-590 del cuaderno 3.

masa que afecta algunos puntos contiguos al carreteable veredal Iscala Sur- Canales, en el Departamento Norte de Santander.

Por otra parte, consideró que las obras realizadas por el Municipio de Chinácota sobre la vía mencionada, se efectuaron mediante un contrato estatal de obra pública, que de acuerdo con la Ley 80 de 1993, los contratos celebrados por cualquier entidad del Estado, se dirigen al cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Por lo tanto, advirtió que no es coherente afirmar que el Municipio de Chinácota efectuó obras públicas en una vía que no era de su competencia, por cuanto estaría invirtiendo recursos del erario en asuntos que no corresponden a esa entidad territorial.

Por lo tanto, indicó que, estimando que la vía en cuestión es de jurisdicción del Municipio de Chinácota, es necesario resaltarle al mismo que uno de los derechos colectivos a proteger en este caso

es el de la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, según lo prevé el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, peligro que está más que comprobado y flagrante.

En consecuencia, consideró que de acuerdo con la norma citada, el Municipio de Chinácota debe procurar la solución al fenómeno de remoción en masa que afecta algunos puntos contiguos al carretable veredal Iscala Sur- Canales, en el Departamento Norte de Santander, por lo que se debe confirmar la sentencia de primera instancia.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

En consecuencia, corresponde a la Sala determinar si: i) Se evidencia una vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente por parte del Municipio de Chinácota, con ocasión del fenómeno de remoción en masa que afecta algunos puntos del tramo carretable veredal Iscala- Sur- Canales; y ii) si la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD debe apoyar el inicio de las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestales a fin de precaver la ocurrencia de un desastre, en aplicación de la Ley 1523 de 2012 y de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva.

El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Acerca del contenido y alcance de este derecho, la Sección Primera del Consejo de Estado², en un fallo de acción popular consideró lo siguiente:

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

"[...] Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio"³.

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"⁴, 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

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

⁴ 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.

mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.⁵

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"⁶. 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 instaure 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 [...]".

VII. Caso Concreto

⁵ Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

⁶ 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).

Descendiendo al asunto *sub examine*, dentro del expediente obra lo siguiente:

1. Informe técnico de 29 de abril de 2014, realizado por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental-CORPONOR, en el cual se establecieron las siguientes conclusiones y recomendaciones (folios 17-20 c1):

“[...] En desarrollo de lo evaluado a la zona afectada y basándose en solo las apreciaciones visuales acerca de las características físicas del sector en el momento de la visita y teniendo en cuenta las amenazas observadas se recomienda al Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastres (CMGRD) y su coordinación del municipio de Chinácota en concordancia con la ley 1523 de 2012 tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Se debe tener en cuenta el uso del suelo y la clasificación del territorio en cuanto a amenazas y riesgo se refiere, según lo establecido para el sector en el Esquema de Ordenamiento Territorial.
- Se recomienda la elaboración de estudios de tipo geológico, geotécnico que determine la capacidad portante del suelo, para poder establecer el riesgo existente en el sector y poder adelantar las acciones pertinentes por parte del CMGRD de Chinácota.
- Se recomienda la realización de un estudio de suelo y evaluación geológica del subsuelo con el objeto de determinar los niveles o capas de materiales y su respectiva clasificación geotécnica, con la determinación de la capacidad portante de geomateriales.

-En la evaluación del subsuelo es recomendable determinar los niveles freáticos que presentan estos suelos en época de lluvias y verano, este seguimiento lo pueden hacer por medio de pozos y apiques.

-Iniciar la gestión de los recursos para la ejecución de proyectos que permitan estabilización del terreno y/o con el estudio pertinente o como el consejo lo evalúe.

-Iniciar la gestión para llevar a cabo las acciones pertinentes para incentivar los anclajes naturales en la zona con proyectos de arborización y cobertura vegetal.

- Se sugiere que en el sector donde se han presentado los deslizamientos no se debe realizar ninguna actividad de pastoreo [...]"

2. Obra oficio nro. SI.-4000-365 de 7 de mayo de 2014, suscrito por el Secretario de Infraestructura del Departamento de Norte de Santander, en el que da respuesta a la solicitud de requerimiento de señor Daniel Alfredo Dallos Castellanos, en el cual le informa lo siguiente (fls. 21-22 c1):

"[...] Como primera medida me permito informarle que el Departamento Norte de Santander tiene a su cargo el mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y conservación de la red vial que fue transferida por el Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías, mediante Convenio Interadministrativo No. 0242 de 1995.

1. Respecto de la vías por usted referenciadas en su solicitud, es del caso manifestarle que la vía Iscala- Picacho es una vía del orden terciario, la cual hace parte del inventario vial terciario a cargo del Departamento Norte de Santander (...).

2. Respecto de las demás vías señaladas en su petición, le informo que son vías que pertenecen a la red vial terciaria a cargo del municipio de Chinácota y/o Pamplonita del Departamento Norte de

Santander, razón por la cual, le sugiero de manera respetuosa, se sirva dirigir su petición a la Secretaría de Infraestructura del municipio de Chinacota [...]”.

3. Por otro lado, fue allegado concepto técnico realizado por funcionarios de Corponor y la División de Prevención y Atención de Desastres de la Gobernación del Departamento a la Vereda Iscala Sur Kilómetro 15 vía Chinácota – Toledo, en el que se establecieron las siguientes recomendaciones (fls. 31-33 c1):

“[...] RECOMENDACIONES

Como medidas preventivas inmediatas se recomienda realizar zanjas de coronación y laterales que eviten que el agua de escorrentía de las partes altas saturen la masa de suelo removida.

Evitar el Sobrepastoreo tanto del área de influencia directa del deslizamiento como de zonas aledañas donde hay evidencia de grietas de tensión.

Elaborar un estudio técnico detallado del sector, donde se diseñen medidas estructurales de retención (Muros de Contención, con filtros) y no estructurales (Terraceo y reforestación) que garanticen la estabilidad de ladera y por ende la estabilidad del talud superior de la vía.

[...]”.

4. Obra constancia suscrita por el Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal de la Alcaldía de Chinácota, en la cual se indicó (folio 134 c1):

“[...] Que, según archivo de la vigencia 2011, se encontró el contrato de obra No. 001 de 2011 con los soportes anexos correspondientes en el cual reporta, que fue intervenida la vía Iscala Sur – Canales por los derrumbes ocasionados por la ola invernal según constancia firmada por la Junta de Acción Comunal de la vereda Iscala Sur, en el cual se realizó la limpieza y mantenimiento de la vía con maquinaria, para habilitar el acceso a los vehículos y peatones de la comunidad del sector.

Que, según la tabla No. 174 del inventario vial rural del Esquema de Ordenamiento Territorial aparece la vía Iscala Sur- Canales del Municipio de Chinácota [...].”

5. Informe Técnico presentado por la Universidad Francisco de Paula Santander de 17 de marzo de 2015, correspondiente a la situación de movimiento de masas y sitio donde se presenten derrumbes de la vía carretable entre los municipios de Chinacota y Pamplonita, en el cual se estableció que (fls. 337-367 c2):

“[...] Continuando con el recorrido se vio una zona la cual es una zona de riesgo a derrumbes ya que el material de la ladera no es consistente sino por el contrario está algo arenoso y puede ceder en cualquier momento y más aún con una ola invernal como la que se viene y como se pueden observar en las imágenes es un riesgo que se debe atender pronto porque está en peligro la vida de las personas que transitan esta vía, e incluso las personas que vivan aledañas a este sector. El estado de la vía es regular, ya que este tramo presenta mucho bache o desnivel y parches en cuanto al asfalto e incluso no presenta de una buena señalización. Esta zona está más o menos entre el K, 93 y el K, 88 vía pamplonita (...).”

6. Obra informe técnico de la vista realizada el 29 de julio de 2015, en el campo del sector Iscala entre los municipios Chinácota - Toledo (fls. 392-415 c2):

"[...]

Punto donde comienza este informe a las 7:30 am en el K15+00 ubicado en la zona Iscala parte alta como se muestra en las siguientes fotos:

[...]

En este punto se detalla un muro de contención tipo gavión de cuatro terrazas en forma vertical (Ver foto 1), ubicado en el carril derecho (sentido Chinácota-Toledo), dichos muros no tiene filtro (Ver foto 3) impidiendo que se evacuen las aguas de escorrentía, se evidencian movimientos de masa en las partes laterales de dichos muros, este movimiento de masas se denotan en la inclinación de las estacas de los cerramientos de los predios (Ver foto 4). En el mismo punto se observa una depresión en el carril y la berma izquierda (sentido Chinacota- Toledo) de la vía ya mencionada (Ver foto 2). Se recomienda la instalación de sistema de filtros en los gaviones y corregir la depresión del carril ya mencionado.

[...]

Siguiendo con el recorrido llegamos al sector donde se encuentra la parcela de 1 ½ Hectárea del señor Guillermo García ubicada en la parte lateral de la vía, este punto es muy cercano al punto N°1, dicho punto N°2 presenta movimiento de masas que invade el asfalto del carril derecho de la vía (sentido Chinácota-Toledo) (Ver foto 5 y 6). Se recomienda un muro estructural de contención en concreto y empezar a terracear por medio del sistema de gaviones.

[...]

Más adelante siguiendo por la vía principal (sentido Chinacota - Toledo) entramos al sector donde se ubica la finca del señor Gustavo Fernández, en este punto encontramos una alcantarilla (ver foto 7) y metros adelante un muro de contención en hormigón que se encuentra greteado en tres sectores (ver fotos 8, 9 y 10). En este se recomienda un sistema de gradas disipadoras de agua para

conducir las aguas de escorrentía provenientes de la montaña (ver foto 11) hacia la alcantarilla ya mencionada, además del diseño e instalación de un Box Culvert que conduzca las aguas desde la alcantarilla al otro lado de la vía Chinacota- Toledo. En el muro de contención mencionado se recomienda la instalación de filtros para evacuar y conducir las aguas provenientes de la montaña.

[...]

A partir del punto N°3 nos remitimos a ascender por la montaña, a 150 M de la vía Chinacota- Toledo., observamos una grieta en el suelo paralela al eje de la vía ya mencionada (ver foto 12), continuando con el ascenso a 400 M de la vía se evidenció en la montaña el movimiento de masas debido al desprendimiento (Ver foto 13) y hundimiento (Ver foto 14) de esta en varios sectores, producto de esto y de la ola invernal del año 2011 a 500M de la vía se produjo el desplome de una vivienda cuyo propietario era el señor José Rafael Fernández, de la cual solo queda parte del piso y un lavadero [...].

[...] dicho camino conduce a un sector llamado La cumbre parte baja por dicho camino ya mencionado, nos encontramos con otro fenómeno de deslizamiento de tierra que amenaza con cubrir e impedir el paso por dicho camino (ver foto 18 y 19), en esta parte donde se presenta movimiento de masas, se encuentra un punto de información geográfica (Delta) (ver foto 20), aquí se recomienda la instalación de un muro de contención en concreto. Metros más adelante se evidencia el movimiento de masas mencionado en el punto N°2 visto desde la parte superior (Ver foto 21).

[...]

Continuando con el ascenso llegamos a la entrada principal de la propiedad del señor David Fajardo, cuya entrada fue afectada debido al fenómeno de movimiento de masas que se presenta en la zona (ver foto 24 y 25), en este sector se recomienda la instalación de un muro de contención en concreto cimentado por medio de pilotes.

[...]

Metros más adelante de la entrada principal a la propiedad del señor David Fajardo se encuentra un muro de contención ubicado al costado derecho del camino en el sentido de ascenso (ver foto 26 y 27), dicho muro presenta grietas de

gran tamaño, lo cual se recomienda su demolición para la instalación de un nuevo muro de contención en concreto. [...].”

7. Obra informe de levantamiento topográfico de la vía Iscala allegado por la Universidad Francisco de Paula Santander (fls. 425-484 C2).

Precisado lo anterior, la Sala observa lo siguiente:

-Respecto del Municipio de Chinácota

En primer lugar, cabe señalar que este Municipio alega que la sentencia objeto de apelación señaló que no existe certeza técnica de los puntos exactos donde actualmente se presentan los deslizamientos en la carretable, es decir, que no se probó el daño por lo que no es lógico amparar la protección de los derechos colectivos invocados.

Conforme quedó reseñado, se advierte que obra informe técnico de 29 de abril de 2014, realizado por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental- CORPONOR, en la Vereda

Iscala Sur Kilómetro 15 vía Chinácota – Toledo, la cual recomendó la elaboración de estudios de tipo geológico y geotécnico que determinen la capacidad portante del suelo e iniciar la gestión de los recursos para la ejecución de proyectos que permitan estabilización del terreno, ya que la ola invernal de 2011, ocasionó la afectación a varias viviendas.

Así mismo, conforme al informe Técnico de 29 de julio de 2015, realizado por la Universidad Francisco de Paula Santander, con el fin de verificar el estado actual de la vía en el campo del sector Iscala entre los municipios Chinácota– Toledo, se encontraron en varios sectores de la carretera movimientos de masa debido al desprendimiento y hundimiento de la montaña, así como deslizamientos de tierra que amenazan con cubrir e impedir el paso por dicho camino, por lo que se recomendó, incluso en varios puntos de la vía, la instalación de muros de contención en concreto.

Así las cosas, la Sala estima que en el presente caso está demostrado la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, ya que el

informe técnico presentado por la Universidad Francisco de Paula Santander establece los puntos específicos donde se presenta la inestabilidad del terreno con el levantamiento topográfico que identificó las inclinaciones del terreno.

Sumado a lo anterior, respecto de la naturaleza preventiva de la acción popular, en sentencia de 25 de mayo de 2017, esta Sala consideró lo siguiente:

“[...] Finalmente, la Sala estima necesario precisar, en relación con la naturaleza preventiva de las acciones populares, que no es requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista el riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran⁷. Riesgo que en el *sub lite* quedó demostrado con las pruebas aportadas por las partes y las recaudadas de oficio por el fallador de primera instancia [...]”.⁸

En consecuencia, en el presente caso es procedente amparar el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres

⁷ Así lo precisó la Jurisprudencia de la Sala en la sentencia de 1º de febrero de 2001 (Expediente núm. AP 101, Consejera ponente: doctora Olga Inés Navarrete Barrero) al establecer que: «Las acciones populares siempre se instauran para la protección de los llamados derechos colectivos, por lo que no es necesario que el daño efectivamente se haya causado. Su finalidad puede consistir en hacer cesar el peligro que afecta, en principio, a la comunidad. Puede ser, por lo tanto, de naturaleza preventiva o restitutoria del statu quo... Teniendo en cuenta que el artículo 9º. de la ley 472 de 1998, consagra las acciones populares contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos o intereses colectivos, y que en el artículo 2º se les define como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o el agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando ello fuere posible...».

⁸ Expediente núm. 2012-00290. Consejera ponente María Elizabeth García González.

previsibles técnicamente, ya que basta que exista el riesgo de que se produzca un daño o vulneración a los derechos e intereses colectivos para declarar el amparo de estos, conforme a la naturaleza preventiva que reviste la acción popular.

Ahora bien, el Municipio de Chinácota sostuvo que se encuentra probada la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que considera que no es la autoridad a la que le corresponde el mantenimiento del carretable veredal Iscala Sur- Canales, sino al Departamento de Norte de Santander y al Municipio de Pamplonita.

Al respecto, se advierte que según el oficio nro. SI.-4000-365 de 7 de mayo de 2014, suscrito por el Secretario de Infraestructura del Departamento de Norte de Santander, la vía Iscala- Picacho es del orden terciario, la cual hace parte del inventario vial terciario a cargo del Departamento de Norte de Santander; e indica que los demás sectores de la vía le corresponden al Municipio de Chinácota o al Municipio de Pamplonita.

Por otra parte, se encuentra que, conforme a la constancia suscrita por el Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal de la Alcaldía de Chinácota, la vía Iscala Sur Canales, fue intervenida por los derrumbes ocasionados por la ola invernal de 2011 y que el Municipio procedió a realizar el mantenimiento y la limpieza de la misma.

En dicha constancia se señaló que *"según la tabla No. 174 del inventario vial rural del Esquema de Ordenamiento Territorial aparece la vía Iscala Sur- Canales del Municipio de Chinácota"*, es decir, que está probado dentro del expediente que el carretable veredal Iscala Sur- Canales pertenece a la jurisdicción del Municipio de Chinacóta.

Por otro lado, respecto de la entidad a la que le compete el mantenimiento de la referida vía, es del caso señalar que el Gobierno Nacional, mediante la Ley 1523 de 2012, adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

La normativa en mención define la gestión del riesgo de desastres como “un proceso social orientado a la formulación, **ejecución**, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.” Asimismo, dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo, razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.⁹

La anterior definición es complementada por el numeral 11 del artículo 4º de la misma disposición, en el sentido de que la gestión del riesgo también implica la promoción de una mayor conciencia del mismo, que busca impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe; de igual forma, prepararse y manejar

⁹ Ley 1523 de 2012. Artículo 1º. De igual forma, el artículo 11.

las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entendida como rehabilitación y reconstrucción.

Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. En consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades.¹⁰

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –Sistema Nacional-, dispuso su artículo 5º que era el conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos,

¹⁰ Supra nota 1. Artículo 2.

así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el País.

En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.¹¹

En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la Ley otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los Alcaldes y Gobernadores. Respecto de los primeros, la norma en comento asignó las siguientes:

1.- Como conductor del desarrollo local, “[...] es el **responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción [...]”¹²(Negrillas fuera de texto)”.

¹¹ Supra nota 1. Artículo 9.

¹² Supra nota 1. Artículo 14.

2.- “[...] Integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...].”¹³

3.- En un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, y en particular, “[...] **incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la**

¹³ Supra nota 5.

constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para la reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...].”

4-. “Formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación.”¹⁴

5-. “Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a

¹⁴ Supra nota 1. Artículo 32

noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.”¹⁵

6-. Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.¹⁶

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

¹⁵ Supra nota 1. Artículo 37

¹⁶ Supra nota 1. Artículo 39

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994¹⁷, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, **ordenar el desarrollo de su territorio**, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, **buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio**.¹⁸

En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión de riesgo, a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde, razón por la que no es de recibo lo alegado por el Municipio de Chinácota, y más aún cuando se encuentra probado, en primer lugar, que la vía Iscala

¹⁷ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

¹⁸ Esta interpretación normativa fue expuesta por la Sala en sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Expediente nro. 2014-00052-02. Consejera ponente María Elizabeth García González.) y reiterada en Sentencia de 2 de junio de 2017 (Expediente nro. 2014-00026-02. Consejera ponente María Elizabeth García González.).

Sur- Canales está en mal estado, con varios puntos que requieren intervención, ya que presentan desplazamientos de tierra; y en segundo lugar, que tal vía carretable pertenece a la competencia de dicho Municipio, por lo que es al mismo al que le corresponde conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, realizar el mantenimiento de la vía y es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo.

Por las anteriores razones, estima la Sala que asistió razón al *a quo* al declarar la amenaza de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres por parte del Municipio de Chinácota.

- Respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD

La UNGRD sostiene en el recurso de apelación que en el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, son las autoridades locales en cabeza del Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres las llamadas en

primera medida a cumplir con los objetivos del sistema, y por ende competentes de prevención, reducción y conocimiento del riesgo.

Al respecto, esta Sala en proveído de 2 de agosto de 2017¹⁹, expediente nro. 13001-23-33-000-2015-00052-01(AP)A, ya se había pronunciado respecto de las autoridades competentes en materia de gestión del riesgo. En dicha oportunidad se precisó y ahora se reitera:

“[...]”

El Gobierno Nacional a través del Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011²⁰ creó la UNGRD con el fin de que una entidad del orden nacional se encargue de asegurar la coordinación y transversalidad en la aplicación de las políticas de gestión de riesgo de desastres para lograr su optimización.

El artículo 3° de dicha normativa previó que el objetivo de la UNGRD era dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo sostenible, así como coordinar el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD–.

Las funciones de la UNGRD están contenidas en el artículo 4° ibidem que ordena lo siguiente:

“Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:

¹⁹ M.P. Dra. María Elizabeth García González.

²⁰ “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.

1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.

2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.

4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.

7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.

8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

9. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.

10. Administrar y mantener en funcionamiento el 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.

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Parágrafo. Entiéndase la gestión del riesgo de desastres 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.”
(Negrillas fuera del texto)

En armonía con lo dispuesto, el artículo 17 ibidem estableció las funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo de la UNGRD, de las cuales se destacan las siguientes:

“Artículo 17. Funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo. Son funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo, las siguientes:

[...]

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.

[...]

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.

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.

[...]” (Negrillas fuera del texto)

De igual forma, la Subdirección de Reducción del Riesgo, según el artículo 18 de la normativa en comento, tiene a su cargo las siguientes funciones:

“Artículo 18. Funciones de la Subdirección de Reducción del Riesgo. Son funciones de la Subdirección de Reducción del Riesgo, las siguientes:

[...]

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 [...]” (Negrillas fuera del texto).

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

La normativa en mención define la gestión del riesgo de desastres como “[...] un proceso social orientado a la **formulación, ejecución**, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, **planes**, programas, regulaciones, instrumentos, medidas **y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres**, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]”. Asimismo, dispuso que era una política de desarrollo indispensable para asegurar, entre otros, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos de las poblaciones y las comunidades en riesgo,

razón por la que debe estar intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.²¹

La anterior definición es complementada por el numeral 11 del artículo 4º de la misma disposición, en el sentido de que la gestión del riesgo también implica la promoción de una mayor conciencia del riesgo, que busca impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe; de igual forma, prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación entendida como rehabilitación y reconstrucción.

Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. En consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades.²²

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

En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y

²¹ Ley 1523 de 2012. Artículo 1º.

²² Supra nota 4. Artículo 2.

los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.²³

En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la ley otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los Alcaldes y Gobernadores, las cuales se ilustrarán a continuación.

Para los **Gobernadores** las funciones son las siguientes:

1.- “[...] Proyectar a las regiones la política del Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo [...]”.²⁴

2.- “[...] Responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres [...]”.²⁵

3.- “[...] Poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio [...]”.

4.- “[...] Integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad [...]”.

5.- “[...] Coordinar los Municipios de su territorio de manera concurrente y con subsidiariedad positiva [...]”.

A los **Alcaldes** les fueron asignadas las funciones descritas a continuación:

1.- Como conductor del desarrollo local, “es el **responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.”²⁶(Negrillas fuera del texto)

2.- “Integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión

²³ Supra nota 4. Artículo 9.

²⁴ Supra nota 4. Artículo 13.

²⁵ Supra nota 7.

²⁶ Supra nota 4. Artículo 14.

del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.”²⁷

3.- En un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, y en particular, “[...] incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...]”.

Adicional a lo anterior, ambos funcionarios deberán:

-. “[...] Formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación [...]”²⁸.

-. “Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El

²⁷ Supra nota 9.

²⁸ Supra nota 4. Artículo 32

plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.”²⁹

- Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.³⁰

De lo expuesto, la Sala encuentra que las funciones encomendadas a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo están regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, los cuales fueron definidos por la misma Ley 1523 de la siguiente manera:

“[...] **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**

²⁹ Supra nota 4. Artículo 37

³⁰ Supra nota 1. Artículo 39

competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. **La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada [...]**" (Negrillas fuera de texto).

Tales principios están reconocidos en el artículo 288 de la Constitución Política como rectores en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, y fueron desarrollados por la Ley 136, que en su artículo 4º dispuso:

"Artículo 4º.- *Principios rectores del ejercicio de competencia.* Modificado por el art. 3, Ley 1551 de 2012. Los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes:

a) **COORDINACIÓN:** En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

b) **CONCURRENCIA:** Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades

territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

c) SUBSIDIARIEDAD: Cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.”

De igual forma, es de tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 1523 identifica al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el **responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994³¹, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el

³¹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde. No obstante, ello no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades, dentro de las que se encuentra la UNGRD, a la cual se le asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo.

[...]”.

En consecuencia, si bien es cierto que en primera medida le corresponde al Municipio de Chinácota en materia de gestión del riesgo implementar, ejecutar y desarrollar las políticas, actividades y gestiones tendientes a precaver la ocurrencia de un desastre en los puntos afectados por la remoción en masa contiguos al tramo carretable veredal Iscala Sur- Canales, también lo es que en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad la UNGRD está obligada a prestar su asesoría, orientación y apoyo en dicha labor, ya que hace parte de sus competencias legales, razón por la que la orden del Tribunal en este sentido se encuentra ajustada a derecho y, en consecuencia, será

confirmada, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

F A L L A

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia apelada, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR copia auténtica de ésta decisión a la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 1o. de diciembre de 2017.

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Ausente con excusa

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ