



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil diecisiete (2017)**

**CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**Ref.: Expediente AP 13001-23-33-000-2015-00052-01**  
**Acción popular - Auto**  
**Actor: JAIME ALBERTO ORTEGA ÁLVAREZ**

**TESIS: SE CONFIRMA LA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA POR EL TRIBUNAL. 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, EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD POSITIVA, DICHA COMPETENCIA RECAE TAMBIEN EN LOS GOBERNADORES. ASIMISMO, DENTRO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNGRD ESTÁ LA DE PRESTAR ASESORÍA, ORIENTACIÓN Y APOYO A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE DISTINTO ORDEN EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO.**

**DERECHO COLECTIVO: SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE.**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante UNGRD, contra el proveído de 16 de marzo de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en adelante el Tribunal, a través del cual se decretó la medida cautelar.

## **I-. ANTECEDENTES**

**I.1.-** El señor **JAIME ALBERTO ORTEGA ÁLVAREZ**, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>1</sup>, presentó demanda ante el Tribunal contra el Municipio de Córdoba, el Departamento de Bolívar, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –CORMAGDALENA- y la UNGRD, tendiente a que se protegiera el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

---

<sup>1</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

**I.2.- Los hechos que motivaron la acción, son en resumen los siguientes:**

Puso de presente que, el Corregimiento Tacamocho, en adelante el Corregimiento, ubicado en el Municipio de Córdoba, en adelante el Municipio, cuenta con aproximadamente 700 familias y está ubicado a orillas del río Magdalena.

Aseguró que, hace 10 años el río Magdalena comenzó a erosionar la parte sur del Corregimiento y, aunado a ello, se presentan constantes inundaciones por falta de un muro de contención, lo cual quedó documentado por la Universidad Nacional en un informe presentado en el año 2008, en el que también se recomendaron la realización de unas medidas de contingencia, consistentes en mediciones topográficas y barimétricas de la zona para efectos de diseñar y presupuestar las obras necesarias, lo cual nunca se llevó a cabo.

Adujo que, debido a la omisión de las autoridades accionadas de acatar las recomendaciones referidas, el proceso erosivo continuó

y, en la actualidad, están en riesgo las familias que conforman el Corregimiento.

Indicó que, los medios de comunicación han documentado la grave situación del Corregimiento y la urgencia de la adopción de medidas por parte de los entes competentes para precaver el riesgo al que se enfrentan.

Aseguró que, a la fecha se encuentra erosionado el jarillón de la parte de enfrente del pueblo y amenaza la primera calle de la población e incluso muchas familias que viven a la orilla del río han tenido que evacuar sus viviendas porque la erosión llegó a sus casas y amenaza con seguir avanzando si no se actúa en forma urgente.

### **I.3.- En el acápite de pretensiones, solicitó:**

Que se ordene a las entidades demandadas realizar los estudios correspondientes y ejecutar las acciones necesarias para evitar que

la erosión provocada por el río Magdalena termine por desaparecer el Corregimiento y conlleve la pérdida de vidas humanas.

**I.4.- En el acápite de medida cautelar, el actor solicitó lo siguiente:**

“-Ordenar al Municipio de Córdoba Bolívar, Departamento de Bolívar, Cormagdalena y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres enviar ingenieros hidráulicos y el personal profesional y técnico competente en el tema de la erosión para evaluar el estado actual del corregimiento de Tacamocho y plantear soluciones inmediatas a esta problemática.

-. Ordenar que posterior a la visita por parte de las entidades antes mencionadas se realice una reunión con la comunidad de Tacamocho y se socialice el diagnóstico y las acciones a seguir.

-. Ordenar, con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo”.

**I.5.-** El Tribunal en consideración a que de las pruebas allegadas al proceso podía advertirse que el Corregimiento se encuentra en alto riesgo de erosión y por ende su comunidad está en peligro ante los desbordamientos del río Magdalena, **en auto de 25 de febrero de 2015, decretó como medida cautelar que el Municipio con apoyo del Departamento, la UNGRD y Cormagdalena realicen las obras civiles necesarias para precaver la erosión, de conformidad con los**

estudios, diseños y proyectos definitivos con la inclusión de mediciones topográficas y barimétricas de la zona que permitan la gestión del riesgo.

Para lo anterior, el Tribunal le concedió al Municipio un término de 3 meses para realizar y/o procurar desarrollar la etapa de planificación contractual, 3 meses para elaborar el pliego de condiciones del contrato y el correspondiente proceso de selección y adjudicación para la construcción de la obra pública y 12 meses para la ejecución del respectivo contrato.

**I.6.-** El 12 de mayo de 2015 se dio inicio a la audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual fue aplazada para efectos de que se reunieran los comités de conciliación de las entidades accionadas con el fin de que se propongan fórmulas reales de acuerdo. Asimismo, se dispuso la vinculación de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- toda vez que, de conformidad con lo informado por Cormagdalena, hace parte del Sistema Departamental de Gestión de Riesgo.

La audiencia de pacto de cumplimiento se reanudó el 13 de julio de 2015 y se declaró fallida por la inasistencia del accionante y de Cardique.

**I.7.-** Mediante auto de 16 de julio de 2015 el Tribunal, en atención a que en el curso de la audiencia de cumplimiento las partes allegaron diversos documentos que daban cuenta del riesgo inminente de inundación al que se ven abocados los pobladores del Corregimiento por la temporada invernal que se avecina, advirtió la necesidad de suspender la medida cautelar decretada en proveído de 25 de febrero de 2015, por considerar que la misma está encaminada a la realización de obras que pueden resultar infructuosas para la protección de los derechos colectivos. Dicha suspensión se hace necesaria hasta tanto no se concluyan los estudios contratados entre Cormagdalena y la Universidad Nacional, para lo cual se otorgó un término de 5 meses.

Adicional a ello, requirió al Municipio, al Departamento y a la UNGRD para que adoptaran las medidas de protección y contingencia necesarias para precaver la ocurrencia de un perjuicio

irremediable con ocasión de las inundaciones, de que puedan ser objeto los habitantes de la zona. Asimismo, dispuso que en caso de ser necesario, deberán adoptar las medidas de evacuación de la población más próxima a las riberas del río y el suministro de atención primaria y ubicación en zonas seguras.

**I.8.-** Cormagdalena mediante Oficio de 12 de enero de 2016, en atención al auto de 16 de julio del mismo año, hizo entrega de los "Estudios y Diseños de las obras de mitigación para el manejo de las inundaciones producidas por el Río Magdalena en la población de Tacamocho, corregimiento del municipio de Córdoba en el departamento de Bolívar", los cuales fueron contratados por esa Corporación con el Laboratorio de Ensayos Hidráulicos de la Universidad Nacional de Colombia.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA**

El *a quo*, en proveído de 16 de marzo de 2017, decretó como medida cautelar de urgencia lo siguiente:



“[...] Segundo. Como medidas cautelares de urgencia, se adoptan las siguientes:

a).- Se ordena al Alcalde Municipal de Córdoba, Departamento de Bolívar, y al Gobernador del mismo Departamento, en su condición de jefes de la administración y de policía en los ámbitos de las entidades territoriales bajo su cargo, y al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para que en cumplimiento de las funciones legales que a cada uno corresponde en materia de gestión de riesgos, procedan en el marco de los Comités de Gestión de Riesgos de los que hacen parte, a elaborar e implementar un plan de emergencia y contingencia ante la erosión de la ribera del río Magdalena y las inundaciones a las que están expuestos los habitantes del Corregimiento de Tacamocho, a fin de garantizar su seguridad y prevenir desastres de los que puedan ser víctimas.

b).- El Alcalde Municipal de Córdoba y el Gobernador del Departamento de Bolívar deberán hacer uso de sus funciones de jefes de policía para lograr, si fuere necesario, la evacuación y reubicación temporal de la población afectada.

c).- En todo caso, el Alcalde Municipal de Córdoba y el Gobernador del Departamento de Bolívar prestarán y coordinarán la ayuda humanitaria que actualmente y en el futuro requieran los habitantes de Tacamocho por la pérdida o amenaza a su seguridad, viviendas y enseres, por causa de la erosión de la ribera del río y/o eventuales inundaciones, y gestionarán ante las autoridades nacionales la atención humanitaria que les corresponda.

d).- Los Directores de CORMAGDALENA y CARDIQUE coordinarán con los funcionarios mencionados previamente, las acciones y recursos de las entidades que dirigen, orientados al cumplimiento del plan de emergencia y contingencia que se diseñe, en cuya elaboración y ejecución deberán participar.

e).- Las medidas anteriores se tomarán sin perjuicio de las actividades que, en cumplimiento de sus funciones, las demandadas vienen ejecutando para paliar o solucionar definitivamente los problemas derivados de la erosión y riesgo de inundación en el Corregimiento mencionado.

f).- El accionante y los accionados deberán informar al Tribunal de todo cambio sustancial que se produzca en las circunstancias que permitieron el decreto de las medidas anteriores y que pueda dar lugar a su modificación o revocatoria.

g).- De conformidad con el artículo 241 del CPACA, el incumplimiento de las medidas cautelares dará lugar a la apertura de un incidente de desacato, como consecuencia del cual se podrán imponer las multas allí previstas a cargo del renuente.

Tercero: Las medidas anteriores se tomarán de manera inmediata, hasta que se decida de fondo el asunto [...].”

Para el efecto el Tribunal puso de manifiesto que los estudios y diseños realizados por la Universidad Nacional para el manejo de las inundaciones en la población de Tacamocho, los cuales fueron allegados al proceso por Cormagdalena, dan cuenta de una situación de extrema urgencia, dado el inminente peligro que representan las inundaciones que probablemente sufra esta comunidad en el período invernal que se avecina.

En consecuencia, precisó que las medidas cautelares adoptadas en el proveído de 25 de febrero de 2015, orientadas a la construcción de obras civiles para la contención de la erosión costera y las inundaciones, que fueron suspendidas en auto de 16 de julio del mismo año, carecen de eficacia para garantizar en corto plazo la protección del derecho colectivo reclamado, razón por la que deben

ser levantadas y en su lugar decretar las medidas cautelares de urgencia recomendadas en el aludido estudio.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

**La UNGRD** tras citar la normativa que se refiere a la competencia de las entidades territoriales, especialmente lo relacionado con la gestión del riesgo, expresó que estas se rigen por el principio de autonomía en virtud del cual tienen facultades para gestionar sus propios asuntos, gobernarse por sus autoridades, administrar sus recursos, entre otras.

Señaló que, en virtud de lo anterior no es la autoridad competente para la elaboración e implementación del plan de emergencia y contingencia ordenado, pues dichas funciones son exclusivas de las entidades territoriales, esto es, el Departamento de Bolívar, el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, el Alcalde de Córdoba y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, así como Cormagdalena y Cardique.

Solicitó que, se modificara o revocara parcialmente la orden contenida en el literal a) del numeral segundo de la parte resolutive de la providencia apelada, con el fin de que se le excluya del cumplimiento de dicha orden.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **Las medidas cautelares en acciones populares**

Las medidas cautelares al interior de la acción popular se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472, el cual le otorga la facultad al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte las “medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”. Asimismo enlistó de manera enunciativa las medidas cautelares que se podrán decretar, a saber:

**“[...]a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando:**

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo [...]” (Negrillas fuera del texto).

Por su parte, el artículo 26 ibidem prevé los casos en que se debe fundamentar la oposición a las medidas previas decretadas por el Juez de conocimiento, que son los siguientes:

- “[...] a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.**
- d) Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas [...]” (Negrillas fuera del texto)

Es de advertir que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- en su artículo 229 dispuso que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI ibidem.

En consecuencia, en atención a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de las acciones populares, la Sala ya se pronunció acerca de la interpretación y armonización de las mismas.

Para el efecto, en auto de 26 de abril de 2013<sup>2</sup> la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que éste deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.

En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier

---

<sup>2</sup> Expediente núm. 2012-00614. Consejera ponente María Elizabeth García González.

medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente.

Adicionalmente, en dicha oportunidad también se advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que era viable dar entera aplicación a las demás disposiciones del Capítulo XI del CPACA.

La posición de la Sala se plasmó en los siguientes términos:

“[...] Las medidas cautelares en la acción popular se encuentran reguladas por los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, en los cuales se prevé lo siguiente:

[...]

De lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 reguló, en cuanto a las medidas cautelares, lo relacionado con la oportunidad, qué tipo de medida se podrá adoptar, la procedencia de recursos y qué fundamentos deben invocarse para oponerse a las medidas decretadas.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en el Capítulo XI, estipuló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares y de tutela. Al respecto, el artículo 229 prevé lo siguiente:

[...]

De la lectura del párrafo transcrito podría pensarse que, a primera vista, dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares. Empero, ello no es así, como pasa a explicarse a continuación:

Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998, pues en algunos casos aquellas normas resultan ser menos garantistas en tratándose de la protección de derechos colectivos.

Tal es caso del tipo de medidas cautelares que un juez puede decretar en el curso de la acción popular:

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, faculta al juez constitucional para que decrete las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado y en particular, puede decretar las siguientes:

[...]

De lo anterior, se advierte que la precitada Ley le otorga amplias facultades al juez constitucional para que decrete cualquier medida cautelar que estime pertinente, en aras de salvaguardar los derechos colectivos, de suerte que el listado de medidas contenidas en el artículo 25 es meramente enunciativo y no taxativo. Así lo ha precisado la Sección Primera Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, los cuales se citan a continuación:

[...]

Por el contrario, el listado de medidas cautelares contenido en el artículo 230 del CPACA, es taxativo, es decir que cuando se trata de acciones populares y de tutela, restringe las facultades del juez constitucional. La mencionada disposición prevé lo siguiente:

[...]

Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorga amplias facultades al Juez Popular para que decrete cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo, lo cual



no ocurre con el artículo 230 del CPACA, el cual limita el accionar del juez constitucional, únicamente a las medidas taxativamente consagradas, de suerte que, dicha norma resulta ser restrictiva y retrocede el camino avanzado en materia de protección de derechos colectivos, razón por la cual, la Sala, en aras de armonizar **la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.**

Advierte la Sala que la intención del legislador no fue derogar la Ley 472 de 1998 en relación con la posibilidad que tiene el juez de decretar cualquier medida cautelar, pues así se precisó en los antecedentes de la Ley 1437 de 2011, los cuales se transcriben a continuación:

[...]

**Por lo demás, considera la Sala que las otras disposiciones de la Ley 1437 de 2011, no amenazan las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 de 1998 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que se pueden aplicar en su totalidad [...]"** (Negrillas fuera del texto).

## **Caso Concreto**

El Tribunal mediante auto de 25 de febrero de 2015, a título de medida cautelar, le ordenó al Municipio que con apoyo del Departamento, la UNGRD y Cormagdalena, realizara la obra civil necesaria para precaver la erosión del río Magdalena en el Corregimiento de Tacamocho. Dicha obra debía efectuarse en los siguientes lapsos: i) 3 meses para desarrollar la etapa de planificación contractual; ii) 3 meses para adelantar el proceso de

selección y adjudicación del contrato; y iii) 12 meses para la ejecución del proyecto.

En atención a que, los diversos estudios e informes rendidos al interior del expediente daban cuenta de que la medida cautelar decretada podría resultar infructuosa para la protección del derecho colectivo cuyo amparo se persigue, el Tribunal en proveído de 16 de julio de 2015, ordenó su suspensión por el término de 5 meses, tiempo en el cual la Universidad Nacional debía presentar los estudios y diseños para obras de mitigación y manejo de inundaciones en el Corregimiento, requeridos por Cormagdalena a través del contrato interadministrativo nro. 0-0019-2015. Adicionalmente, requirió al Municipio para que adoptara las medidas de protección y contingencia necesarias para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable con ocasión de las inundaciones que pudieran afectar a la población.

Posteriormente, Cormagdalena a través del Oficio de 12 de enero de 2016, allegó al Tribunal los estudios referidos en precedencia, de los cuales se destaca la vulnerabilidad en que se encuentra la

población de Tacamocho por la amenaza de erosión e inundación provocada por el río Magdalena y la ineficacia de las alternativas implementadas debido a la gravedad y a la imposibilidad de encontrar el remedio más efectivo.

En el estudio en mención se consignó lo siguiente:

.- “[...] Es evidente que Tacamocho se ve enfrentado a las amenazas por erosión e inundación y esto se debe básicamente a su posición geográfica dentro del cauce mayor del río Magdalena, tal como se analizó en el capítulo de la Geomorfología, en donde se establece que se encuentra prácticamente en el centro del cauce en una zona, por demás, altamente activa en su morfología.

La vulnerabilidad de Tacamocho frente a estas amenazas es alta. Frente a la inundación, su cota o nivel de rasante media del área donde está asentada la población se encuentra a 1,60 metros por debajo del nivel del río para una creciente con período de retorno de 25 años, como se estableció en los análisis del capítulo 9 Hidrología e Hidráulica, y como se evidenció durante las visitas y trabajo de campo.

Con respecto a la vulnerabilidad frente a los procesos erosivos, su condición es altamente desfavorable, toda vez que los estratos inferiores están conformados por arenas que tienen una baja resistencia a la erosión generada por la incidencia directa de la corriente.

Los fenómenos de amenaza, constituidos por crecientes en el río y la incidencia de la corriente sobre las orillas de Tacamocho no son susceptibles de cambiar, por lo menos mediante mecanismos razonablemente viables, por lo que se debe considerar que siempre se van a presentar.

Para reducir la vulnerabilidad y hacerla mitigable, se han emprendido varias acciones. Frente a las inundaciones, se han

construido diques, que si bien han funcionado para controlar el desborde, estos han fallado por la acción de la amenaza de la erosión y entonces se generan condiciones de emergencia más graves para la población porque la inundación se da en forma súbita reduciendo el tiempo de reacción de la gente, llevando a la pérdida de bienes y poniendo en serios riesgos la vida de las personas. En cuanto a los procesos erosivos, es poco lo que se ha hecho, pero es más porque no se ha vislumbrado una acción que pueda ser efectiva.

Bajo las anteriores consideraciones, la condición de riesgo se debe considerar alta en la medida que está en serio peligro la vida y bienes de los habitantes [...]”.

En virtud de ello, en el estudio se analizó la viabilidad en la implementación de 5 alternativas a saber: i) Espolones en tubería metálica con bolsacretos; ii) Tablestacado metálico; iii) Espolones y protección marginal en roca; iv) Corta del meandro; y v) Reubicación del centro poblado.

Al estudiar variables como el costo de las obras, complejidad en la construcción, confiabilidad estructural, eficacia, impacto morfológico y valor socioeconómico agregado de cada una de las alternativas, **la Universidad Nacional llegó a la conclusión de que la reubicación resultaba ser el remedio más benéfico para dar solución a la vulnerabilidad de toda la población de Tacamocho.**

Aunado a lo anterior, ante la gravedad de la situación efectuó las siguientes recomendaciones:

“[...] Si se llega a construir un dique nuevo para el control de inundación, sin ejecutar obras efectivas para el control de erosión, para que éste no se vea afectado en el corto tiempo por los procesos erosivos severos que ocurren en la actualidad, debe construirse muy alejado de la orilla, a una distancia estimada de no menos de 70 metros, lo cual implica la evacuación y reubicación de un número considerable de viviendas, generando, además, falsas expectativas de seguridad para la comunidad. Por lo tanto, se recomienda ser consistentes con que para la construcción de un dique nuevo, ante los cambios morfológicos que se presentan en el Río, que son tan grandes e impredecibles, dicha inversión sería transitoria y se podría perder en cualquier momento como ya sucedió con el existente.

Ante la gravedad de la situación y teniendo en cuenta que implementar una solución estructural o de reubicación no es posible de realizar antes de la próxima época invernal, **se recomienda que la autoridad competente elabore e implemente un plan de emergencia y contingencia ante las inundaciones**, pues si bien en la actualidad en el país se está presentando el fenómeno de El Niño, según el IDEAM este fenómeno llegará hasta el mes de marzo de 2016, y después de esta fecha se presentaría el período de lluvias habitual, que, aunque se de en condiciones climáticas normales, se presentarán niveles que inunden la población creando situaciones de emergencia, por lo tanto, es absolutamente indispensable estar preparados para atender dicha situación [...]” (Negrillas fuera del texto).

En atención a la gravedad de la problemática del Corregimiento de Tacamocho, el Tribunal de conformidad con las recomendaciones sugeridas en el estudio efectuado por la Universidad Nacional referidas en precedencia, le ordenó al Alcalde del Municipio de

Córdoba, al Gobernador del Departamento de Bolívar, en su condición de Jefes de la Administración y de Policía en los ámbitos de las entidades territoriales a su cargo y al Director de la UNGRD, que en el marco de sus competencias en materia de gestión del riesgo, elaboren e implementen, al interior de los Comités de Gestión de Riesgos de los que hacen parte, **un plan de emergencia y contingencia ante la erosión de la ribera del río Magdalena y las inundaciones a las que están expuestos los habitantes del Corregimiento de Tacamocho, con el fin de garantizar su seguridad y prevenir eventuales desastres. Asimismo, dispuso que para la elaboración y ejecución de dicho plan deberán participar Cormagdalena y Cardique.**

La UNGRD se opone a la referida orden por considerar que no le compete la elaboración e implementación del plan de emergencia y contingencia, pues ello es del resorte exclusivo del Municipio, el Departamento, los Consejos Departamentales y Municipales de Riesgo de Desastres, Cormagdalena y Cardique.

Siendo ello así corresponderá a la Sala determinar si en efecto a la UNGRD no le asiste competencia alguna en la elaboración del plan de emergencia y contingencia ordenado por el Tribunal.

### **De las autoridades competentes en materia de gestión del riesgo**

El Gobierno Nacional a través del Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011<sup>3</sup> 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 3º 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-.

---

<sup>3</sup> “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.

Las funciones de la UNGRD están contenidas en el artículo 4º

ibidem que ordena lo siguiente:

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

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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> Ley 1523 de 2012. Artículo 1º.

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.<sup>5</sup>

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –Sistema Nacional-, dispuso su artículo 5º que era el

---

<sup>5</sup> Supra nota 4. Artículo 2.

conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el País.

En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.<sup>6</sup>

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 [...]”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Supra nota 4. Artículo 9.

<sup>7</sup> Supra nota 4. Artículo 13.

2.- “[...] Responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres [...]”.<sup>8</sup>

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

---

<sup>8</sup> Supra nota 7.

del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.”<sup>9</sup>(Negrillas fuera del texto)

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.”<sup>10</sup>

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

---

<sup>9</sup> Supra nota 4. Artículo 14.

<sup>10</sup> Supra nota 9.



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 [...]"<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Supra nota 4. Artículo 32

**-.** **“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 noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.”<sup>12</sup>

-.

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

---

<sup>12</sup> Supra nota 4. Artículo 37

territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.<sup>13</sup>

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 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.**

---

<sup>13</sup> Supra nota 1. Artículo 39

**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 1º de la Ley 136 de 2 de

junio de 1994<sup>14</sup>, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

En consecuencia, 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.

---

<sup>14</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Es por ello que la Sala considera que si bien es cierto que, en atención al principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, la elaboración del plan de emergencia y contingencia ante la erosión de la ribera del río Magdalena y las inundaciones a las que están expuestos los pobladores del Corregimiento de Tacamocho, le corresponde principalmente al Municipio, también lo es que la UNGRD está obligada a prestar su asesoría, orientación y apoyo en dicha labor, pues esto 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,**

**RESUELVE:**

**CONFÍRMASE** el auto recurrido, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal

de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de 2 de agosto de 2017.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**